

Lentoliikenteen päästökauppa Suomessa – Valmistelu ja implementointi politiikkaverkostossa

Joonas Patrik Antero Laukia

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimuksen linja

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2013



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Joonas Patrik Antero Laukia			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Lentoliikenteen päästökauppa Suomessa – Valmistelu ja implementointi politiikkaverkostossa			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro Gradu		Aika – Datum – Month and year Huhtikuu 2013	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 68
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tämä tutkielma tarkastelee lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä (2008/101/EY) valmistellutta ja implementoinutta politiikkaverkostoa Suomessa. Päästökauppa on nykyisellään yksi tärkeimmistä markkinaperusteisista keinoista hillitä ilmastonmuutosta, ja Euroopan unionissa onkin ollut vuodesta 2005 käytössä maailmanlaajuisesti laajin päästökauppajärjestelmä. Päättäjien keskuudessa päästökaupan suosio on lisääntynyt viimeisinä vuosikymmeninä huomattavasti, samalla kun teollisuus kannattaa päästökauppaa verrattuna esimerkiksi verotuksellisiin päästöjen vähennyskeinoihin. Lentoliikenne on ensimmäinen EU:n päästökauppaan sisällytetty liikennemuoto. Vuodesta 2012 alkaen Euroopan sisäinen, Euroopasta lähtevä ja sinne saapuva lentoliikenne on mukana päästökaupassa. Tutkielman tutkimuskysymykset ovat seuraavat: 1. millainen Suomen valmisteluverkosto oli rakenteeltaan, toiminnaltaan ja koheesioltaan? 2. Miten verkoston rakenne, toimintatavat ja koheesio vaikuttivat sen kykyyn ratkaista kohdattuja politiikkaongelmia?</p> <p>Poliittisia päätöksiä valmistellaan yhä useammin epävirallisissa politiikkaverkostoissa. Hallinnan käsitteeseen perustuva lähestymistapa painottaa valtion, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä päätösten valmistelussa. Niinpä direktiivin valmistelua on mielekästä lähestyä tutkimalla valmistelua hoitanutta viranomaisten ja yritysten muodostamaa verkostoa. Tutkielman aineiston muodostavat kymmenen asiantuntijahaastattelua sekä valmisteluun liittyvä asiakirja-aineisto. Kerättyä ja litteroitua aineistoa analysoitiin tekstianalyysin keinoin, apuna käytettiin Atlas.ti-aineiston käsittelyohjelmaa. Analyysin koodirunko perustui teoriasta johdettuihin politiikkayhteisöjen sekä asiaverkoston ominaisuuksiin.</p> <p>Tutkielman vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen on, että valmisteluverkoston rakenne, toiminta ja koheesio ovat varsin lähellä niin sanotun politiikkayhteisön piirteitä. Verkosto on jäsenmäärältään pieni, sen jäsenet ovat suhteellisen yksimielisiä, informaation kulku verkostossa on välitöntä eikä jyrkkiä valtahierarkioita esiinny. Nämä ominaisuudet yhdistetään politiikkaverkostokirjallisuudessa juuri politiikkayhteisöihin, erotuksena asiaverkostoista. Toiseen tutkimuskysymykseen tutkielma toteaa, että direktiivineuvotteluja ohjanneen verkoston rakenne, toiminta ja koheesio johtavat kansallisesti tehokkaaseen, mutta samalla kansainvälisissä neuvotteluissa vaadittavia innovaatioita heikosti tuottavaan valmisteluun. Politiikkayhteisöstä puuttuvat konfliktit, ja sen myötä usein neuvotteluja eteenpäin vievät suuret innovaatiot. Tiivis verkosto on kuitenkin varsin tehokas muodostamaan oman kansallisen kantansa. Lentoliikenteen päästökaupparakenteen ominaispiirre Suomessa on sen koostuminen voimakkaasti liikennesektorin edustajista. Päästökauppa on ympäristösääntelyä, ja haastatteluista ilmenee, että useimmissa muissa maissa sen valmistelusta huolehti ympäristöhallinto.</p> <p>Epävirallisten politiikkaverkostojen suhde kansanvallan kontrolliin on ongelmallinen. Demokraattisesti valittu elin ei suoraan valvo verkostoja, vaan niiden työtä kontrolloi enemmän asiantuntijoiden vertaisarviointi. Toisaalta syvää asiantuntemusta on vaikea löytää ilman politiikkaverkostojen työtä. Politiikkaverkostojen toiminnan tutkiminen on erittäin tärkeää, jotta ne voidaan sitoa tiukemmin edustuksellisen demokratian prosessiin, ja jotta valtiot voivat käyttää niitä tehokkaammin kansalaistensa etujen ajamiseen.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
lentoliikenne ympäristöpolitiikka ilmastopolitiikka päästökauppa politiikkaverkostot haastattelumenetelmät Euroopan unioni			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Päästökauppa tutkimuskohteena	4
2.1 Päästökaupan esittely	4
2.2 Aikaisempi tutkimus	6
2.2.1 Euroopan ympäristöpolitiikka	7
2.2.2 Päästökauppa ympäristöpolitiikan osana	8
2.2.3 Liikenne päästökaupassa	11
3 Teoria	16
3.1 Hallinta	16
3.2 Monitasohallinta ja politiikkaverkostot	18
3.3 Implementointi: politiikat käytännön hallinnaksi	23
3.4 Tutkimusasetelma	25
3.4.1 Päästökauppadirektiivin valmistelu	25
3.4.2 Direktiivin implementointi Suomessa	26
4 Aineisto ja menetelmä	28
4.1 Aineiston esittely	28
4.2 Käytettävät tutkimusmenetelmät	30
5 Empiirinen analyysi ja tulkinta	33
5.1 Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelu	36
5.1.1 Verkoston jäsenet ja toiminta	36
5.1.2 Verkoston sisäiset suhteet	40
5.1.3 Tiedon kulku valmisteluverkostossa	44
5.1.4 Verkoston suhde ulkopuolisiin verkostoihin	49
5.2 Kansallinen implementointi	54
5.2.1 Lentoliikenteen päästökaupan sopivuus Suomen institutionaaliseen rakenteeseen	54
5.2.2 Implementoinnin jouhevuus	56
5.3 Empiirisen aineiston tulkinta	58
6 Päätelmät	62
Lähteet	69
Liite 1: Haastattelulomake	76
Liite 2: Työssä käytetyt lyhenteet	78

1 Johdanto

Hiilidioksidipäästöjen päästökauppa on vähitellen kehittynyt tärkeimmäksi keinoksi vastata kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteisiin. Yhteiskunnalliseen keskusteluun kuuluu olennaisena osana pohtia sitä, miten kaikille haitallisia ympäristöongelmia voidaan vähentää oikeudenmukaisella tavalla. Näkemys ilmastonmuutoksen olemassaolosta ja sen haitallisista vaikutuksista on jaettu nykyään yksimielisesti, maailmanlaajuisesti ilmaston lämpenemistä rajoitetaan YK:n ilmastopöytäkirjalla (UNFCCC). Kansainvälinen ilmastopöytäkirja velvoittaa sopijaosapuolet vähentämään kansallisesti kasvihuonepäästöjään, ja päästökauppa tarjoaa tähän yksinkertaisen ratkaisun. Päästökauppa keinona rajoittaa päästöjen lisääntymistä on saavuttanut huomattavaa suosiota hämmästyttävän nopeasti päätöksentekijöiden keskuudessa viime vuosikymmeninä. Näiden kehityssuuntien tuloksena EU:ssa on ollut toiminnassa vuodesta 2005 lähtien maailman laajin alueellinen päästökauppajärjestelmä.

Aikaisempi tutkimus paljastaa Euroopan unionin ympäristöalan politiikan olevan yksi hankalimmin neuvoteltavista ja täytäntöön pantavista politiikan alueista (Knill & Liefferink 2007). Vastakkain ovat usein kansallisen teollisuuden vaatimukset sekä päästöjen vähennystavoitteet. Euroopan yhdentymisen on ollut luonteeltaan talousvetoista, ja ympäristöseikat ovat jääneet pitkään taloudellisten argumenttien jalkoihin Euroopan laajuista sääntelyä kehitettäessä. Myös olemassa olevat kansalliset instituutiot saattavat jarruttaa unionin politiikkaohjelmien täytäntöönpanoa, varsinkin jos on luotava uusia instituutioita uusia tehtäviä hoitamaan. Päästökauppalainsäädäntö on kuitenkin laadittu ja implementoitu verrattain nopeasti. Tässä taustalla on vaikuttanut Euroopan epäonnistumiset hiilidioksidiveron käyttöön otossa sekä vahva poliittinen tahto edistää kansainvälisiä ilmastoneuvotteluja.

Lentoliikenne on ensimmäinen liikennemuoto, johon sovelletaan päästökauppaa. Unionin päästökauppajärjestelmään lentoliikenne otettiin mukaan päästökauppadirektiivin laajennuksella vuonna 2008, ja vuosi 2012 oli ensimmäinen periodi, jolta lentoyhtiöiden tulee maksaa saastuttamastaan hiilidioksidista.

Lentoliikenteen päästökauppaan kuuluvat kaikki EU/ETA-alueelle saapuvat ja sieltä lähtevät lennot, mikä on nostattanut voimakasta kritiikkiä unionin ulkopuolisissa valtioissa. Komissio on perustellut järjestelmän yksityiskohtia kunnianhimoisilla ilmastonsuojelutavoitteilla, ja peräänkuuluttaa maailmanlaajuisen sopimisen tärkeyttä lentoliikenteen päästöjen hillitsemiseksi. Lentoliikenteen ottaminen mukaan päästökauppaan on kuitenkin herättänyt voimakasta vastustusta Euroopan ulkopuolella; EU:n yksipuolinen politiikka herättää voimakkaita tunteita ilmailualalla, jossa asioista on perinteisesti sovittu kansainvälisellä tasolla.

Ympäristöpolitiikkaa valmistellaan yhä enemmän epävirallisissa politiikkaverkostoissa. Keskustelu verkostoista leimaakin nykyään monen politiikkaohjelman valmistelun tutkimusta (Marsh 1998; Rhodes 1997; Kjær 2004; Josselin 1996; Pierre & Peters 2000; Peters 1998). Valtiolliset toimijat, yritykset sekä kolmannen sektorin järjestöt kietoutuvat yhä tiiviimmin yhteen epävirallisissa verkostoissa, joissa vaihdetaan informaatiota ja valmistellaan valtion kantaa EU-tasolla tapahtuvia varsinaisia neuvotteluja varten. Hallinta on yhä monitasoisempaa: toimijat eivät pelkästään vaikuta oman valtionsa kontekstissa, vaan luovat suhteita yli rajojen omiin referenssiryhmiinsä (Benson 1982; Leifeld & Schneider 2012). Jäsenvaltion sisäisen valmisteluverkoston rakenteella ja toimintatavoilla on huomattavaa merkitystä itse neuvottelujen onnistumiselle EU-toimielimissä (Josselin 1996; Howlett & Ramesh 1998).

Lentoliikenteen ottaminen mukaan päästökauppaan kosketti Suomessa useampaa hallinnonalaa samanaikaisesti. Valtiollisista instituutioista liikennesektori oli merkittävässä roolissa valmistelussa, oltiinhan päästökauppaa tuomassa lentoliikenteen päästöjä vähentämään. Toisaalta myös ympäristöhallinnolla oli sanansa sanottavana, alkuperäinen päästökauppadirektiivi on neuvoteltu sen piirissä. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriöllä oli oma roolinsa, teollisuuden näkökulman puolestaan toivat mukaan lentoyhtiöt. Onkin siis mielenkiintoista tarkastella lentoliikenteen päästökauppadirektiiviehdotuksen valmistelua ja valmiin direktiivin (2008/101/EY) implementointia suomalaisessa valmisteluverkostossa sekä tutkia verkoston toimintaa ja sisästä koheesiota. Kuinka eri hallinnonalat suhtautuivat toisiinsa? Mitä mieltä lentoyhtiöt olivat päästökaupan ulottamista koskemaan myös niitä? Mikä instituutio halusi ja miksi ottaa uudet tehtävät hoitaakseen? Tässä tutkimuksessa on pääasiallisesti

tarkoitus etsiä vastauksia seuraaviin kysymyksiin: *1. millainen Suomen valmisteluverkosto oli rakenteeltaan, toiminnaltaan ja koheesioltaan? 2. Miten verkoston rakenne, toimintatavat ja koheesio vaikuttivat sen kykyyn ratkaista kohdattuja politiikkaongelmia?*

Vastauksia kysymyksiin haetaan analysoimalla direktiivin valmistelussa mukana olleiden henkilöiden haastatteluja. Haastattelut mahdollistavat syvällisen ja monipuolisen tiedon keräämisen tutkittavasta kohteesta, joka tässä tapauksessa on varsin tarkkaan rajattu joukko ihmisiä. Jotta empiirinen osuus ei jäisi pelkäksi aineiston kuvailuksi, täydennetään tulkintaa teorialla, joka tarkastelee politiikkaverkostojen rakenteen vaikutusta niiden EU-neuvotteluissa suoriutumiseen. Lopuksi tuloksia peilataan politiikan tutkimuksen kenties tärkeimmän tarkastelukohteen suhteen; demokratian kannalta ei ole yhdentekevää millaiset ryhmittymät päätöksiä valmistelevat.

Tutkielman rakenne on seuraava: kysymyksiin vastaamista pohjustetaan ensin seuraavassa luvussa päästökaupan lyhyellä esittelyllä sekä katsauksella aikaisempaan aiheesta tehtyyn tutkimukseen. Tämän jälkeen luvussa kolme avataan tutkimuksessa käytettävä hallinnan ja politiikkaverkostojen teoriapohja, josta johdetaan tarkempi tutkimusasetelma. Luku neljä esittelee työtä varten kerätyn aineiston sekä sen analysoimiseen käytettävät menetelmät. Työn loppuosa, luvut viisi ja kuusi, kattavat empiirisen analyysin sekä siitä tehdyt tulkinnat.

2 Päästökauppa tutkimuskohteena

Päästökaupan toimeenpano Euroopan unionissa tapahtuu kansallisella tasolla, mutta valmisteluprosessi käytiin unionin laajuisesti. Eurooppaan päästökaupan idea levisi nopeasti kansainvälisten ilmastoneuvottelujen kautta, ja siitä muodostui verrattain ripeästi päätöksentekijöiden piirissä vallitseva keino hillitä kasvihuonepäästöjä. Prosessi päästökaupan suosion lisääntymiselle komissiossa oli harvinaisen joutuisa ja moniulotteinen, jossa pienen asiantuntijajoukon rooli päästökaupan ajamisessa oli merkittävä (Braun 2009).

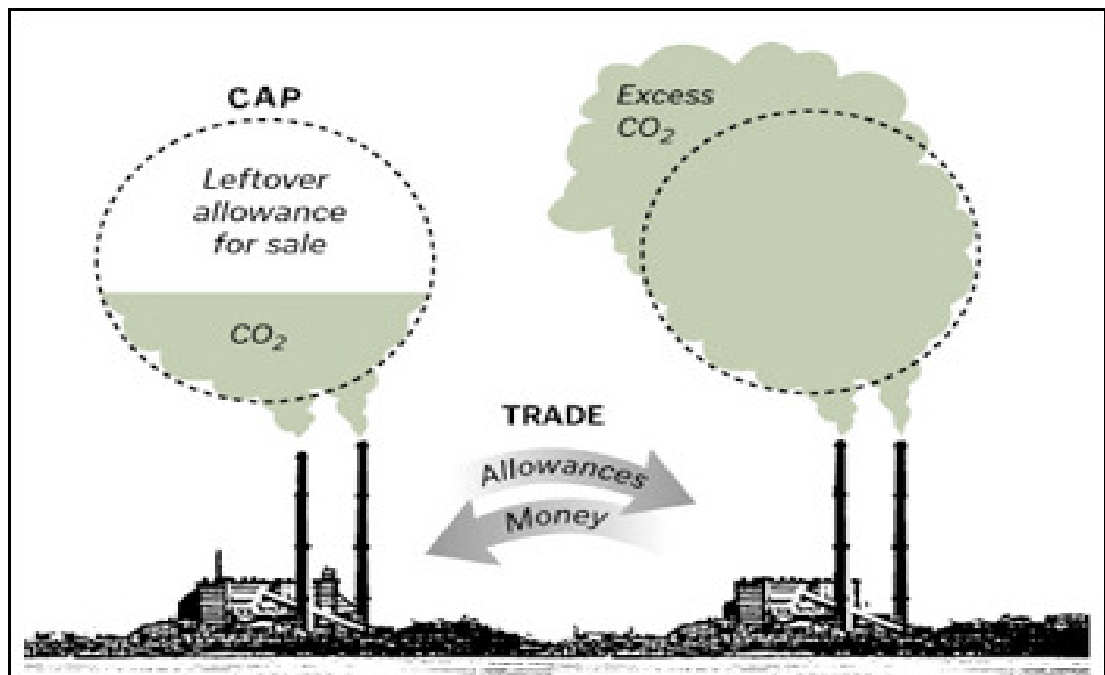
2.1 Päästökaupan esittely

Ensimmäisenä idean haitallisten kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta esitti Ronald Coase, joka ei ollut tyytyväinen vallitsevaan keskusteluun, jossa ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi esitettiin lähinnä valtion kontrollia verotuksen keinoin (Coase 1960). Coasen mukaan ympäristöongelmia voi ratkaista tehokkaammin markkinoiden avulla, kunhan luodaan tarpeellinen määrä niukkuutta, jota yritykset kauppaavat keskenään. Jos A aiheuttaa haittaa B:lle, olennaista ei ole kysyä, miten A:n toimintaa voisi rajoittaa, vaan pitäisikö sallia A:n aiheuttama haitta B:lle vai B:n aiheuttama haitta A:lle (Laurikka 2006a, 9). Tavoitteena ei ole rankaista suoraan ulkoisvaikutuksen aiheuttajaa, vaan tarkkojen omistusoikeuksien määrittämisen kautta luoda tilanne, jossa kaupankäynnin avulla korvataan haittoja siitä kärsivälle. Taloudellisen toiminnan haitallisten ulkoisvaikutusten hallitseminen alkoi samoihin aikoihin muutenkin herättää mielenkiintoa akateemisessa maailmassa, ja esimerkiksi John Dalesin (1968) ajatuksia päästökaupasta on hyödynnetty laajasti myöhemmissä käytännön sovelluksissa.

Coasen ja Dalesin ajatukset ovat sittemmin johtaneet nykyaikaiseen hiilidioksidipäästöjen kauppaan, jota harjoitetaan useassa alueellisessa järjestelmässä ympäri maailmaa. EU:n järjestelmä on kuitenkin olemassa olevista systeemeistä suurin, kattaen nykyisellään yli 11 000 erillistä voimalaitosta ja yli 5000 ilma-aluksen käyttäjää 27 EU-maassa, Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa. Muita järjestelmiä on rakennettu muun muassa Australiaan, Uuteen-Seelantiin, Sveitsiin, Kanadaan sekä

eräisiin Yhdysvaltain osavaltioihin (Wilder 2008, 232—40). Kauppaa käydään järjestelmästä riippuen erilaisilla kasvihuonekaasuilla, mutta yleisin kaupankäynnin kohde on hiilidioksidi sen yleisen ja maailmanlaajuisen haitallisuuden ja toisaalta hiilidioksidipäästöjen yksinkertaisen tarkkailun vuoksi. Yksi tonni saastutettua hiilidioksidia vastaa yhtä päästöoikeutta, ja kauppaan osallistuvien yritysten on raportoitava vuosittaiset päästönsä viranomaisille sekä ostettava markkinoilta tarvittava määrä oikeuksia kattaakseen päästönsä. Yrityksellä on oltava erityinen päästöoikeustili, jolla oikeuksia hallinnoidaan ja jota ylläpitää kansallinen päästökauppaviranomainen.

Osa oikeuksista voidaan jakaa yrityksille maksutta. Tällöin maksuttomia oikeuksia jaetaan yleensä suhteellinen osuus verrattuna johonkin tiettyyn vertailuajanjaksoon. Esimerkiksi EU:n päästökaupan ensimmäisellä (2005—2007) ja toisella kaudella (2008—2012) kaudella oikeudet jaettiin maksutta kansallisen jakosuunnitelman mukaisesti. Kolmannella kaudella (2013—2020) ensisijainen jakomenetelmä on huutokauppa, ja maksuttomien oikeuksien jakosuunnitelman tekee komissio. (Nykänen, Roglieri & Voogt 2006, 51—53.) Päästökaupan ”vuosikierto” toimii siten, että maksuttomat oikeudet on jaettava yhtiöille 28. helmikuuta mennessä, 31. maaliskuuta mennessä yhtiöiden tulee raportoida edellisen vuoden päästönsä, ja 30. huhtikuuta niillä tulee olla päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia tilillään.



Kuvio 1. Cap-and-trade-järjestelmän toiminta. Lähde: Climatepedia 2012.

Päästökauppajärjestelmä voidaan rakentaa monella eri tapaa, joita kaikkia yhdistää jokaiselle päästöjen aiheuttajalle annettava päästöjenvähennystavoite (Lefevere 2008, 83). Yleisin, ja myös EU:n käyttämä järjestelmä, on muotoa ”cap and trade”, jossa määritellään laitoskohtainen päästökatto, johon seuraavien vuosien päästöjä verrataan. Päästöjään vähentävät yhtiöt voivat myydä niille jaetut ylimääräiset oikeudet yhtiöille jotka eivät ole päästöjään vähentäneet (Kuvio 1). Cap and trade -muotoinen päästökauppa ohjaa automaattisesti päästövähennyksiä tehtäväksi siellä, missä se on kustannustehokkailta. Järjestelmällä on myös investointeja ohjaava vaikutus; hinnoittelemalla hiilidioksidi yrityksiä pyritään investoimaan vähäpäästöiseen teknologiaan.

Investointien ohjaaminen edellyttää tarpeeksi korkeaa hiilidioksiditonnin hintaa, ja syksyllä 2012 komissio esittikin päästöoikeuksien huutokauppojen aikataulujen muuttamista siten, että oikeuksien hinta nousisi nykyiseltä historiallisen alhaiselta tasoltaan (Delbeke 2012). Euroopan parlamentti kuitenkin hylkäsi huutokauppa-aikataulujen muuttamisen 16.4.2013, joten päästöoikeuksien hinta tulee jatkossakin olemaan hyvin matala. Päästökauppasysteemiin on tehty muutenkin lukuisia korjauksia ja uudistuksia sen lyhyen olemassaolon aikana (Egenhofer 2007). Hyvin suunniteltu ja oikein toimiva päästökauppa on kuitenkin tehokas tapa saavuttaa päästöjenvähennystavoite, määräytyyhän järjestelmän kokonaispäästökatto poliittisessa päätöksenteossa määritellyn kokonaispäästörajoituksen mukaan.

2.2 Aikaisempi tutkimus

Eurooppalaista ympäristöpolitiikkaa on tutkittu laajalti politiikan tutkimuksen piirissä, ja seuraavassa luodaan katsaus yhteisen ympäristöpolitiikan kehittymiseen, päästökauppatutkimukseen osana unionin ympäristöpolitiikkaa sekä erityisesti liikenteen päästökauppaa koskevaan tutkimukseen. Näiden kokonaisuuksien hahmottaminen on oleellista, kun asetetaan lentoliikenteen päästökauppaa ympäristöpolitiikan kontekstiin.

2.2.1 Euroopan ympäristöpolitiikka

Euroopan talousyhteisön perustaneen Rooman sopimuksen päämääränä oli sitoa sopijamaat tiiviimmin yhteen taloudellisten suhteiden kautta, ja sen on katsottu olevan Euroopan unionin perustava sopimus (Knill & Liefferink 2007, 1—3). Euroopan yhdentymisen ydin olikin taloudellinen yhdentyminen, eikä muilla politiikka-aloilla ollut alkuun merkittävää roolia yhteisen unionin synnyssä. Varsinkin ympäristöpolitiikan merkitys oli hyvin pieni unionin syntymiselle, samalla kun kansallinenkin ympäristösääntely oli hyvin vähäistä.

Onkin luonnollista, että unionin yhteinen ympäristöpolitiikka alkoi kehittyä pitkälti talous- ja kauppapolitiikan tarpeista. Yhteinen talousalue ei toimi, mikäli sen jäsenvaltiot soveltavat teollisuudelleen erilaisia ympäristönormeja. Esimerkiksi autojen polttoaineen lyijypäästöille sovellettiin hyvin erilaisia standardeja 1970-luvulla, mikä johti kilpailun vääristymiseen valtioiden välillä (Knill & Liefferink 2007, 3). Ensimmäinen askel unionilaajuiselle ympäristöpolitiikalle otettiin Euroopan yhteisöjen kokouksessa lokakuussa 1972, jossa hyväksyttiin julkilausuma ympäristö- ja kuluttajapolitiikasta. Julkilausuma antoi komissiolle tehtäväksi laatia toimintasuunnitelma ympäristön suojelemisesta koko yhteisön alueella, ja se avasi kokonaan uuden politiikka-alueen yhteisön säädeltäväksi (Hildebrand 1992, 20; Knill & Liefferink 2007, 3). Erityisen mielenkiintoisen julkilausumasta teki se, että sillä ei ollut tarkkaa laillista perustaa, sillä Rooman sopimus ei määritellyt yhteisöjen tehtäväksi ratkaista ympäristöasioita. Julkilausumaa seuraavina vuosina yhteisön ympäristöpolitiikkaa ohjattiin toimintaohjelmien avulla, joiden vaikutukset ympäristön suojeluun olivat yllättävän positiiviset, kun otetaan huomioon järjestelmän vapaaehtoinen luonne (Hildebrand 1992, 22). Ympäristöpolitiikka erkani verrattain pian talouspolitiikasta omaksi politiikka-alueekseen.

Lupaavasti alkanut yhteinen ympäristöpolitiikka sai laillisen pohjan vuonna 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjan muodossa (Knill & Liefferink 2007, 12; Hildebrand 1992, 29—32; Fairbass & Jordan 2003, 94). Yhtenäisasiakirja määritteli erikseen EU:n ympäristötavoitteet ja muutti päätöksentekosääntöjä ympäristöpolitiikkaan liittyen, tärkeimpänä muutoksena enemmistösäännön hyväksyminen päätöksenteon perusteeksi.

Lisäksi Euroopan parlamentille annettiin oikeus osallistua ympäristölainsäädäntöön, mikä antoi lisää positiivista nostetta ympäristöasioille, onhan parlamentti usein edistyksellinen voima ympäristönsuojelussa (Knill & Liefferink 2007, 17). Yhtenäisasiakirja mahdollisti unionin ympäristösääntelyn todellisen leviämisen ja vakiintumisen, ja tämä suuntaus onkin jatkunut 1990-luvulta alkaen (ks. esim. Holzinger, Knill & Arts 2008).

Nykyään EU:n ympäristösääntelyn täytäntöönpanon valvonta on ympäristöpääosaston (DG Environment) ja osittain myös vuonna 2010 perustetun ilmastopääosaston (DG Climate Action) alaisuudessa. Institutionaalisesta vahvistumisestaan huolimatta ympäristöpolitiikan täytäntöönpano kansallisella tasolla on edelleen heikoimpien joukossa, kun verrataan implementointia eri politiikka-alojen välillä (Knill & Liefferink 2007, 155—57). Toisaalta ympäristöpolitiikan täytäntöönpanossa on huomattavia kansallisia eroavaisuuksia jäsenvaltioiden välillä, ja muutoksia täytäntöönpanon nopeudessa tapahtuu kaiken aikaa. Komissio on pyrkinyt vähentämään ”command-and-control” -tyyppistä täytäntöönpanon ohjausta, ja ottamaan kansallisia erityispiirteitä paremmin huomioon implementoinnin arvioinnissa. (Knill & Liefferink 2007, 156—57.)

Onkin osoitettu, että ympäristölainsäädännön taso jäsenvaltioissa on lähentynyt toisiaan 1970-luvulta lähtien, suuntauksen voimistuessa 1990-luvulla (Knill, Sommerer & Holzinger 2008, 98—143). Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähestyminen toisiaan voi olla merkki onnistumisista eurooppalaisen lainsäädännön tasolla. Lisäksi huomattavaa on, että ympäristösääntelyn suuntana näyttää olevan ympäristöasioita tiukemmin sääntelevien valtioiden käytäntöjen toimiminen mallina muille maille, eikä oman maan taloudellista kilpailukykyä juurikaan pyritä parantamaan purkamalla ympäristösääntelyä (Arts, Liefferink, Kamstra & Ooijevaar 2008, 224).

2.2.2 Päästökauppa ympäristöpolitiikan osana

EU:n päästökauppa on hyvä esimerkki unioninlaajuisesta ympäristösääntelystä, jossa erot kansallisessa toimeenpanossa ovat periaatteessa pieniä. Päästökauppa

hiilidioksidipäästöjen vähentämiskeinona saavutti unionissa hämmästyttävän nopeasti lähes yksimielisen hyväksynnän (Braun 2009, Braun & Santarius 2008, Skærseth & Wettestad 2008). Tärkeimpänä päästökauppaa ajavana voimana oli kuitenkin YK:n ilmastoneuvottelut Rio de Janeirossa 1992, joissa saatiin sovittua ilmastomuutoksen puitesopimuksesta, UNFCCC:sta. Puitesopimus pantiin täytäntöön Kioton pöytäkirjalla, josta sovittiin vuonna 1997, ja johon Yhdysvaltain vaatimuksesta otettiin mukaan päästökauppa yhtenä kolmesta ”joustomekanismista”, joilla päästöjä pyritään vähentämään kansallisten päästövähennystoimien lisäksi. Joustomekanismit luotiin siis täydentämään kansallista päästöjen sääntelyä, mutta reilussa kymmenessä vuodessa päästökaupasta on tullut Euroopan unionin pääasiallinen keino vastata päästövähennystavoitteisiin (Braun & Santarius 2008, 7). Ironista on, että Yhdysvallat ei ole vielä Kioton pöytäkirjaa ratifioinut, mutta se sai vaatimuksillaan välillisesti aikaiseksi tähän asti suurimman päästökauppajärjestelmän Eurooppaan (Skærseth & Wettestad 2008, 7).

Pian Kioton pöytäkirjan valmistumisen jälkeen alkoivat EU:ssa valmistelut yritystenvälisen päästökaupan aloittamisesta. Pöytäkirjaa neuvoteltaessa unionin kanta oli kielteinen joustomekanismeille, ja se ajoi voimakkaasti kansallista toimintaa ensisijaisena päästöjä vähennyskeinona (Skærseth & Wettestad 2008, 35). Neuvottelujen jälkeen komission kanta muuttui kuitenkin täysin; ensimmäiset positiiviset signaalit unionin päästökaupalle saatiinkin jo touko-kesäkuussa 1998, ja vuonna 2000 julkaistu komission vihreä kirja suositteli jo suoraan päästökaupan perustamista (Skærseth & Wettestad 2008, 35; Braun & Santarius 2008, 7). Komission esitys päästökauppadirektiivistä tuli lokakuussa 2001, Neuvostossa se hyväksyttiin joulukuussa 2002, parlamentissa heinäkuussa 2003, ja direktiivi julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 25.10.2003 (Nykänen, Roglieri, & Voogt 2006, 52; Skærseth & Wettestad 2008, 41—44).

Direktiivin valmistelussa oli politiikkaverkostoilla ja asiantuntijavallalla erittäin suuri rooli (Braun 2009). Päästökauppaa valmisteli asian ympärille muodostunut epävirallinen verkosto, jossa oli jäseninä niin komission virkamiehiä, jäsenvaltioiden edustajia, konsultteja, ympäristöjärjestöjen edustajia kuin teollisuuden lobbareitakin. Verkostossa välitettiin pääasiassa tietoa; päästökauppa on luonteeltaan melko teknistä,

ja sen suunnittelu vaatii osaamista yksityiskohtaisista teknisistä asioista kuten päästöjen tarkkailumetodeista. Muutama johtava virkamies komission ympäristö-pääjaostosta oli erityisen keskeisessä roolissa direktiiviä valmisteltaessa, koska heillä oli koordinoitivastuu koko valmisteluprosessista. Päästökauppaa valmistellut politiikkaverkosto onkin hyvin kuvaava esimerkki tiedon vallasta lakien valmistelussa; komission koordinoivat virkamiehet käyttivät epäilemättä valtaa institutionaalisen asemansa kautta, mutta myös tiedolla ja sen oikea-aikaisella hyödyntämisellä he onnistuivat tekemään neuvotteluprosessista nopean ja helposti parlamentin hyväksyttävissä olevan. (Braun 2009, 483—84.)

Syitä EU:n kannan muuttumiselle Kioto-neuvottelujen jälkeen on tutkittu runsaasti. Melko yksimielisesti on hyväksytty näkemys neuvotteluprosessin eliittivetoisuudesta ja erittäin nopeasta aikataulusta (Skærseth & Wettestad 2008, Braun & Santarius 2008, 8; Braun 2009, 471—72; Egenhofer 2007, 453—55). Yhtenä suurimmista päästökauppaa suosineista tekijöistä on pidetty EU-maiden epäonnistumista vastata päästövähennystavoitteisiin kansallisesti, mikä pakotti komission toimimaan ylikansallisella tasolla. Toinen erittäin merkittävä seikka oli Yhdysvaltojen vetäytyminen Kioton pöytäkirjan ratifiointista. Vastavalittu George W. Bushin hallinto ilmoitti vetäytyvänsä Kioton pöytäkirjasta keväällä 2001, ja siitä seurannut kriisi kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa nostatti Euroopassa halukkuutta toimia voimakkaana eteenpäin ajavana voimana. Komissiolla ei myöskään ollut enää neuvotteluissa pelivaraa muihin osapuoliin, joten sen oli toimittava nopeasti (Braun 2009, 472). Painetta päästökaupan nopealle hyväksynnälle loivat entisestään EU:n sisäisen ilmastopolitiikan epäonnistumiset aikaisemmin 1990-luvulla. Hiilidioksidivero oli pitkään ensisijainen vaihtoehto päästöjen vähentämiseksi, mutta teollisuuden ja eräiden jäsenvaltioiden voimakas vastustus oli estänyt sen käyttöönoton. Varaa uusille epäonnistumisille ei enää yksinkertaisesti ollut (Skærseth & Wettestad 2008, 4—6, Egenhofer 2007, 454). Yllätys ei liene, että teollisuus tuki lähes varauksetta päästökauppaa sen valmisteluvaiheessa verokeskustelu vielä tuoreena mielessään (Egenhofer 2007, 454; Braun 2009, 472).

Päästökauppa on markkinaperusteinen keino päästöjen vähentämiseksi, joten onkin luonnollista, että se on herättänyt laajalti kiinnostusta taloustieteen piirissä (esim.

Egenhofer 2007; Solomon 1999; Laurikka 2006b). Yritykset ovat kiinnostuneita maksimoimaan hyötynsä päästökauppajärjestelmästä, koska ne voivat tietyissä tilanteissa jopa hyötyä rahallisesti päästöoikeuksien kaupasta. Paljon onkin keskusteltu päästöoikeuksien myynnistä syntyvistä ns. windfall-voitoista, eli voitoista jotka ovat esimerkiksi laillisen sääntelyn muutoksista johtuvia odottamattomia tuloja, joista yritys voi tietyissä tilanteissa päästä nauttimaan. Päästökaupan kohdalla odottamattomia voittoja voi syntyä esimerkiksi silloin, kun sähköyhtiö siirtää päästöoikeuksista maksamansa hinnan suoraan sähkön hintaan, tai myy sille ylimäärin maksutta jaettuja oikeuksia. Windfall-voittojen suuruutta on toisaalta usein liioiteltu, ja osoitettu että yritykset siirtävät kuluttajille pienemmän osuuden päästöoikeuksien hinnasta kuin yleisesti uskotaan. Kolmannella päästökauppakaudella (2013—2020) siirrytään yhä enenevässä määrin huutokauppaamaan oikeuksia, jolloin windfall-voittojen odotetaan pienenevän entisestään. (Woerdman, Couwenberg & Nentjes 2009.)

Päästökaupan taloudellinen luonne on herättänyt myös kritiikkiä. Suurimmat kritiikin kohteet ovat kiinnittäneet huomion hiilidioksidimarkkinoiden mahdollisiin häiriöihin ja näiden vaikutuksiin ympäristönsuojelulle. Taloudellisen laman aikana päästökauppa ei toimi tarkoitettulla tavalla, sillä nykyinen EU:n järjestelmä nojaa vielä pitkälti oikeuksien ilmaisjakoon, ja jakoperusteet on päätetty pisimmillään vuosiksi eteenpäin. Päästökauppa on nojautunut oletukseen talouden ja päästöjen kasvusta, jolloin oikeuksista syntyy niukkuutta markkinoille päästöjen lisääntyessä. Suoranaisilta huijauksiltakaan oikeuksien kauppaamisessa sähköisissä järjestelmissä ei ole välttytty.¹ Ilmaisjako onkin ollut voimakkaan kritiikin kohteena, ja argumentit päästökauppaa vastaan laajenevat helposti ihmisoikeus- ja moraalikysymyksiin. Ympäristönsuojelun muuntaminen rahalla kaupattaviksi oikeuksiksi ei ole kaikkien mielestä hyväksyttävää. (esim. Andriana & Konstantinidis 2010, 36—37.)

2.2.3 Liikenne päästökaupassa

Tämän tutkimuksen kohteena on lentoliikenteen päästökauppa, joka otettiin mukaan EU:n järjestelmään 1.1.2012. Lentoliikenteessä päästöoikeuksia luodaan ensimmäisellä

¹ Katso esim. Helsingin Sanomat 14.12.2009

lyhyellä päästökauppakaudella vuonna 2012 97 %, ja toisella kaudella vuosina 2013—2020 95 % vuosien 2004—2006 vuosittaisista keskiarvopäästöistä. Kyseisistä oikeuksista jaetaan lentoyhtiöille maksutta 85 % ja loput 15 % huutokaupataan (Trafi 2012). Lentoliikenne on ensimmäinen laajassa mittakaavassa päästökauppaan liitetty liikennemuoto, ja sen päästöjen tarkkailu ja raportointi eroaa huomattavasti perinteisestä laitospuolesta, sillä lentokoneiden käyttämät polttoaineet eroavat suuresti teollisuudessa käytettävistä polttoaineista. Kaikki EU/ETA-alueelle saapuvat, sieltä lähtevät ja alueen sisäiset lennot kuuluvat päästökauppaan koko lennon osalta. Esimerkiksi Helsinki–Peking-lennolla syntyneet päästöt täytyy kokonaisuudessaan kattaa päästöoikeuksilla, vaikka lento on reitillään Suomen ilmatilassa vain hyvin pienen ajan.

Lentoliikenteen kohdalla päästökauppalainsäädäntöön on tehty tiettyjä helpotuksia. Ensinnäkin, 85 %:n ilmaisjako on huomattavan suuri verrattuna eräisiin muihin päästökauppaan kuuluviin teollisuuden sektoreihin. On totta, että lentoliikenteen ennustetun kasvun myötä ilmaisjaon suhteellinen osuus lentoyhtiöiden raportoiduista päästöistä laskee, mutta signaali kunnianhimoisesta päästövähennystavoitteista ei ole läheskään yhtä vahva verrattuna esimerkiksi tilanteeseen, jossa kaikki oikeudet olisi hankittava markkinoilta. Toiseksi, lentoliikenne hyötyy siitä, että sektori voi käyttää muille teollisuudenaloille myönnettyjä päästöoikeuksia sekä rajoitetusti myös sertifioituja päästövähennysyksiköitä, joiden markkinahinta on huomattavasti alhaisempi kuin EU:n päästökaupassa myönnettyjen oikeuksien hinta.² Mahdollisuus hyödyntää erilaisia oikeuksia tekee lentoyhtiöille päästökaupasta koituvien todellisten kustannusten arvioimisesta haastavaa.

Suuri ilmaisjako-osuus ja sertifioidut päästövähennysyksiköt ovat johtaneet suuriin windfall-voittoihin lentoliikennesektorilla päästökaupan alkuvaiheessa. Eräät yhtiöt ovat avoimesti ilmoittaneet siirtävänsä hiilidioksidin hinnan lippujen hintoihin, ja kiivaasti kilpaillulla alalla muilla yhtiöillä on siten suuri paine tehdä samoin (Nelissen & Faber 2012, 7). Tilanne tulee jatkumaan samanlaisena vielä pitkään, sillä lentoyhtiöiden saama

² EU-lentoliikenneyksikön (EUAA) hinta sekundäärimarkkinoilla oli 26.4.2013 2,98€, perinteisen laitospuolen oikeuden hinta (EUA) 3,06€, ja sertifioidun päästövähennysyksikön (CER) hinta 0,26€. Lähde EEX-pörssi: <http://www.eex.com/en/Market%20Data/Trading%20Data/Emission%20Rights>.

ilmaisjako on päätetty vuoteen 2020 asti. Windfall-voittojen on arvioitu olevan yhteensä jopa yli 1,3 miljardia euroa pelkästään vuonna 2012 (Nelissen & Faber 2012, 5).

Liikennesektoria ei ole juuri sisällytetty olemassa oleviin päästökauppajärjestelmiin. Poikkeuksen tekevät Australiassa käytössä oleva kansallinen päästökauppa sekä tähän mennessä laajimman liikennesektorin päästökauppajärjestelmän muodostava lentoliikenteen päästökauppa, joka sisällytettiin EU:n päästökauppaan direktiivillä 2008/101/EY. Direktiivin mukaan unionin sisäinen, sieltä lähtevä sekä sinne saapuva lentoliikenne tuli päästökaupan piiriin vuoden 2012 alusta. Lentoliikenteen sisällyttäminen päästökauppaan perusteltiin alan voimakkaalla kasvulla, mikä lentokoneiden jatkuvasti parantuvasta energiatehokkuudesta huolimatta kasvattaa vastaavasti myös päästöjä. Lisäksi YK:n alainen kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO on ollut erittäin hidas esittelemään omaa ratkaisuaan kansainvälisten lentojen päästöjen vähentämiseksi (Oberthür 2003; Haites 2011, 418). Ongelmat ovat olleet samantyyppisiä merenkulun puolella; päästöt kasvavat kaiken aikaa, mutta kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO ei ole päässyt maailmanlaajuiseen ratkaisuun päästöjen vähentämisestä.

Lentoliikenteen sisällyttäminen EU:n päästökauppaan on herättänyt laajaa keskustelua unionin oikeudesta puuttua sen maantieteellisen alueen ulkopuolella tapahtuviin päästöihin sekä päästökaupan vaikutuksesta kansainväliseen kaupankäyntiin (esim. Bartels 2012; Meltzer 2012). Päästökauppaan kuuluvat lennot koko pituudeltaan, siis käytännössä unioni on laajentanut lainsäädäntöään oman alueensa ulkopuolelle, mikä on ollut omiaan herättämään kritiikkiä unionin ulkopuolisissa kolmansissa maissa.³ Kiivasta keskustelua on lisäksi käyty päästökaupan suhteesta Maailman kauppajärjestön WTO:n vapaakauppasääntöihin sekä kansainvälistä lentoliikennettä sääntelevään Chicagon sopimukseen.

Tutkimukset ovat tulleet melko yksimieliseen tulokseen siitä, että lentoliikennettä koskeva päästökauppa ei sodi WTO:n sääntöjä vastaan, sillä järjestön säännöt edellyttävät vähiten kilpailua rajoittavia keinoja ympäristön suojelemiseksi, mihin

³ Kolmansien maiden vastatoimista esim. Green Air Online 23.2.2012: <http://www.greenaironline.com/news.php?viewStory=1429>.

päästökauppa markkinaperusteisena järjestelmänä sopii hyvin (Meltzer 2012, 155). Yksipuoliset toimet kansainvälisessä politiikassa ovat hyvin usein vasta toiseksi parhaita vaihtoehtoja, mutta nekin voivat olla parempi vaihtoehto kun olla tekemättä mitään ilmastonmuutoksen estämiseksi (Howse 2012).

Niin sanottu Chicagon sopimus kansanvälisestä lentoliikenteestä (1944) painottaa ilmailun vapautta ja tasavertaisuutta erimaalaisten lentoyhtiöiden välillä. Valtion ilmatila on sen suvereenia aluetta, mutta ongelmia seuraa kun yritetään soveltaa samaa lainsäädäntöä lentoliikenteeseen, jossa sama lento poikkeaa usein monen maan ilmatilassa (Tupamäki 1999, 214—48). Onkin argumentoitu, että päästökauppa rajoittaa kyseisiä ilmailun perusoikeuksia. Oikeudellinen varmuus, ainakin eurooppalaisesta perspektiivistä katsoen, saatiin kuitenkin kun Euroopan tuomioistuin katsoi päätöksessään 21.12.2011 päästökaupan olevan linjassa Chicagon sopimuksen kanssa. Perustelujen mukaan EU ei ole sopimuksen alkuperäinen sopijaosapuoli, eikä unionia voi sellaisena pitää, vaikka se neuvotteleekin jäsenvaltioiden puolesta joistakin kansainvälisen lentoliikenteen asioista (Euroopan unionin tuomioistuin 2011; Andrus 2012, 3).

Oikeudelliset ongelmat ovat vain lisänneet unionin halukkuutta esitellä tiukempaa ympäristölainsäädäntöä, ja sen menestys tuomioistuimissa sekä oikeustieteellisessä tutkimuksessa osoittaa rohkeutta tarttua vaikeaan ongelmaan, ja toimia edelläkävijänä ilmastonsuojelussa (Meltzer 2012; Bartels 2012). Komissio joutui kuitenkin taipumaan päästökaupan toimeenpanossa, kun se esitti marraskuussa 2012 lentoliikenteen päästökaupan ”jäädyttämistä” Euroopan ulkopuolisten lentojen osalta vuonna 2012 (Euroopan komissio 2012). Euroopan parlamentti hyväksyi esityksen 16.4.2013 ilman merkittäviä ristiriitoja. Jäädyttämisessä lentoyhtiöiden ei tarvitse raportoida Euroopan ulkopuolelle suuntautuvaa eikä sieltä Eurooppaan suuntautuvaa liikennettä vuoden 2012 osalta. Ehtona jäädytykseen osallistumiselle on Euroopan ulkopuolisesta liikenteestä määräytyneiden maksuttomien päästöoikeuksien luovuttaminen viranomaisille mitätöitäväksi. Virallinen perustelu jäädyttämiselle oli, että se on EU:n kädenojennus ICAO:ssa käynnissä oleville neuvotteluille maailmanlaajuisesta lentoliikenteen päästöjen vähennysmekanismista. Euroopan ulkopuolella komission ratkaisu on kuitenkin tulkittu itsepäisesti omaa lainsäädäntöään muihin valtioihin ulottaneen

unionin järkiinsä tulemisesta ja taipumisesta painostuksen edessä. Lentoliikenteen päästökaupan ympäristötavoitteille jäädyttäminen on vakava isku; EU/ETA-alueen ulkopuolisten lentojen osuus on noin kaksi kolmasosaa koko järjestelmän laajuudesta.

3 Teoria

EU:n päästökauppa on valmisteltu unionin instituutioissa, ja sen täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla, joten valtiolliset instituutiot kontrolloivat päästökaupan toimintaa vahvasti. Huolimatta yhteiskunnassa vallitsevista jatkuvista vaatimuksista vähentää valtion roolia politiikkatoimien valmistelussa ja täytäntöönpanossa, on päästökauppaa luonnollista tutkia valtiollisesta näkökulmasta, vaikka hallinta ymmärretään nykyään huomattavasti laajempänä käsitteenä kuin vain valtiollisena hallintana. Teoreettisen taustan ytimen muodostaa hallinnan käsite, jota tarkennetaan monitasohallinnan sekä politiikkaverkostojen käsitteiden avulla.

3.1 Hallinta

Tässä työssä tukeudutaan niin sanottuun governance-teoriaan, josta näkökulmaa kavennetaan monitasohallinnan sekä politiikkaverkostojen käsitteiden kautta. Termi ”governance” on suomeksi käännetty yleisesti ”hallinnaksi”, jota jatkossa käytetään tässäkin työssä (Karppi & Sinervo 2009, 7; Kaisto & Pyykkönen 2010, 10). Yhteiskunnallista hallintaa on käsitteellistetty politiikan tutkimuksessa luultavasti tieteenalan koko olemassaolon ajan (Peters 2008, 3), mutta nykyisessä merkityksessään hallinta pohjautuu pitkälti Michel Foucault’n ajatteluun vallasta ja hallinnan analytiikasta (Foucault 1991, 87—104; Foucault 1994, 201—22; Miller & Rose 2008, 54). 1980-luvulta lähtien hallinta onkin ollut hyvin suosittu tutkimusaihe hallinnon ja politiikan tutkimuksessa, ollen nykyään osa valtavirtaa (Kjær 2004, 1—2).

Hallintaa ei ole yksinkertaista selittää täydellisesti, ja siitä vallitsee erilaisia käsityksiä, mutta oleellista käsitteen jäsentämisessä on tehdä ero hallinnan ja perinteisten institutionaalisten hallintojen, kuten hallitusten välillä (Peters 2008, 3; Jordan, Wurzel & Zito 2005). Hallinnassa on kyse uudesta hallinnon muodosta, joka on laajempaa kuin perinteinen valtion ja julkisen sektorin harjoittama hallitseminen ja hallinto; poliittisilla instituutioilla ei ole enää monopolia hallinnon järjestämiseen, vaan myös muut tahot osallistuvat politiikan muotoiluun monimutkaisten suhdeverkostojen kautta. Uudenlainen hallinta johtaakin usein erilaisten politiikkaverkostojen syntymiseen yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi (esim. Kjær 2004, 19—58; Braun 2009). Hallintaa

harjoitetaan yhä enemmän kansalaisyhteiskunnassa, talouden toimijoiden piirissä, mediassa sekä kansainvälisissä yhteenliittymissä (Kaisto & Pyykkönen 2010, 11). Samalla on kuitenkin muistettava, että valtiolla on yhä edelleen merkittävä rooli hallinnan toteuttamisessa, eikä valtiollisia instituutioita voi sivuuttaa hallintaa tutkittaessa.

Hallinta kulkee usein yhdessä institutionalismin käsitteen kanssa (Kjær 2004, 7—8). Institutionalismillakin on lukuisia erilaisia painotuksia, riippuen siitä mihin tutkimuksessa kiinnitetään huomiota, mutta yksinkertaisuuden vuoksi voidaan keskittyä yksilölähtöiseen rationaaliseen ja sosiologiseen rakenteelliseen institutionalismiin (Kjær 2004, 7). Sosiologisessa institutionalismissa yksilön preferenssit muodostuvat ulkopuolisten vaikutteiden kautta sosialisoinnin mekanismein. Yksilön käyttäytymistä selitetään siis esimerkiksi yhteiskuntaluokan ohjaamana toimintana. Rationaalinen institutionalismi puolestaan lähtee liikkeelle yksilön preferensseistä, joista hän johtaa rationaalisen päättelyn avulla käyttäytymistään ohjaavat piirteet ja ratkaisut (Kjær 2004, 7). Institutionalismien monipuolisuus ilmenee sen tutkimuskohteissa; lähestymistapaa on hyödynnetty niin taloustieteissä (esim. Ostrom 1998), sosiologisessa yhteiskunnan rakenteiden tutkimuksessa (Pierre & Peters 2000, 14—18) kuin perinteisessä hallinnon tutkimuksessakin (Karppi & Sinervo 2009). Tämän työn kannalta institutionalismi ei tarkoita suoraan jotain tiettyä valtiollista instituutiota, vaan sen nähdään viittaavan pikemminkin lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmisteluvaiheessa syntyneeseen asiantuntijaryhmään, joka muodosti Suomen kannan EU-tason neuvotteluihin.

Foucault'n käsitys hallinnasta ei ole varsinaisesti kytkeytynyt institutionalismiin, vaan hän ehdotti koko käsitteen korvaamista ”käytöksen ohjaamiseksi” (the conduct of conduct), siis toiminnaksi, jonka tarkoitus on pyrkiä muovaamaan ja ohjaamaan muiden käyttäytymistä (Gordon 1991, 2). Tarkastelun kohteena tulisivat olla käytännöt, eivät niinkään instituutiot itsessään. Ennen kaikkea muutokset käytännöissä ja joskus myös instituutioissa ovat erityisen mielenkiintoisia, esimerkiksi Miller ja Rose esittävät löyhempää määritelmää hallinnalle muutoksen kautta. Heille hallinta ilmenee ”käytöksen ohjaamisen” hengessä jonkin toimintana muuttaa jonkun toisen toimijan ongelmallisena nähtyä käyttäytymistä (Miller & Rose 2008, 14). Eli koko hallinnan toiminta lähtee liikkeelle tarpeesta korjata jokin ongelmaksi koettu asiantila. Ongelman

ei tarvitse välttämättä olla radikaali, vaan pienikin poikkeama optimitilanteesta tai vaikka ihmisten välisissä mielipiteissä voi johtaa pyrkimykseen ohjata käyttäytymistä (Miller & Rose 2008, 14).

Päästökauppa on EU:n piirissä valmisteltu projekti, joten huolimatta valtion heikentyneestä asemasta hallinnan tutkimuksessa, on perusteltua pitää valtiollisia instituutioita tarkastelun keskiössä. Työssä omaksutun näkemyksen mukaan kansalaisyhteiskunta ja yritysmaailma ovat tiiviisti sidoksissa näennäisesti virallisten valtiollisten instituutioiden kanssa, ja eturyhmät harjoittavat vaikuttamista valtion instituutioiden ”sisältä” (esim. Pierre & Peters 2000, 43—44). Valtion roolin on väitetty vähenevän yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, mutta roolin muutoksen voi nähdä myös valtion tehtävien siirtymisenä enenevissä määrin koordinoiviin ja resursseja jakaviin toimenpiteisiin (Pierre & Peters 2000, 25). Valtiot ovatkin osoittaneet olevansa yllättävän innovatiivisia vastatessaan tulevaisuuden haasteisiin (Pierre & Peters 2000, 25), eikä vaikuta siltä, että päästökauppa tekisi poikkeusta tässä mielessä. Päästökauppa on voimakkaasti EU-vetoinen hanke, joten jäsenvaltiot ovat jo lähtökohtaisesti sidottuja unionin tason päätöksiin sekä osallistumaan unionin päätöksentekoon.

3.2 Monitasohallinta ja politiikkaverkostot

Euroopan unioni lienee yksi selkeimmistä politiikan areenoista, jossa monitasohallintaa esiintyy. Gary Marksin vaikutusvaltainen määritelmä monitasohallinnasta ”eri tasoilla vaikuttavien toisiinsa limittyneiden hallintojen jatkuvana neuvotteluna” (Marks 1993, 392) on säilyttänyt asemansa, mutta jalostunut tarkoittamaan enemmänkin hierarkioista ja maantieteestä vapaata, tietyn ongelman ympärille rakentunutta vuorovaikutusten prosessia (Braun & Santarius 2008, 9). EU:ssa jäsenvaltiolla ei ole enää monopolia tehdä aloitteita politiikanteossa, vaan päätöksenteko on hajautunut yhä useammalle toimijalle, ja voidaankin oikeutetusti sanoa sen olevan verkostomainen (Kjær 2004, 109).

Keskustelu monitasohallinnasta kytkeytyy valtion roolin muuttumiseen länsimaaisissa yhteiskunnissa viimeisten parinkymmenen vuoden aikana (Pierre & Peters 2000, 3).

Hiljalleen hajautetut valtiolliset instituutiot tarvitsevat uudenlaista lähestymistä tutkimuksessa, jotta niiden hedelmällinen selittäminen olisi mahdollista. Vaikka valtion suora komento perustuva hallinta on varmasti huomattavasti vähentynyt, on valtiollisilla instituutioilla yhä merkittävä rooli politiikkaohjelmien muodostamisessa.

Vilkasta keskustelua onkin herättänyt politiikkaverkostojen tutkimus (Rhodes 1997, 51; Kjær 2004, 34—37; Pierre & Peters 2000, 19—20). Politiikkaverkostossa valtiolla on usein vain koordinoiva rooli, päätöksenteossa ovat sen lisäksi mukana etujärjestöt ja muut kyseisestä asiasta kiinnostuneet kansalaisyhteiskunnan osapuolet. Verkostoilla ei ole välttämättä mitään formaalia muotoa, vaan ne hakevat kokonsa, muotonsa ja toimintatapansa tapauskohtaisesti. Organisaatioiden välisistä verkostoista on esitetty ratkaisua asiantuntijuuttaan hajauttavan valtion tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi (Kjær 2004, 34). Politiikkaverkostot eivät myöskään ole rajoitettuja tietyn valtion rajojen sisään, vaan yhä useammin politiikkaa valmistellaan ylikansallisessa asiantuntijaverkostossa. Voidaan jopa väittää koko hallinnan olevan nykyään verkostojen johtamista (Rhodes 1997, 52), mikä luonnollisesti kiinnittää huomion verkostojen toiminnan tutkimiseen.

Politiikan valmistelu politiikkaverkostossa on epäilemättä erilaista verrattuna perinteiseen valtiokoneiston byrokraattiseen hallintaan. Kun valtion määräävä auktoriteetti on vähentynyt, neuvottelut korostuvat yhteisistä asioista päätettäessä. Samalla yhteiskunta on pirstoutunut yhä pienemmiksi yksiköiksi, ja kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeutunut. Yhä monimutkaisempiin ongelmiin vastataan valtion puolesta ”pehmeillä” hallintamekanismeilla, eli yhteistyöllä, stimuloinnilla sekä neuvottelemalla (Braun 2009, 476).

Informaatiolla on merkittävä rooli monitasohallinnan muodostumisessa. Verkosto tarvitsee tiedonvaihtoa ja jatkuvaa neuvottelemista tiedon jakamisesta ollakseen olemassa. Politiikkaverkosto voidaankin määritellä lähtien informaation jakamisesta ”suhdeverkostoiksi, jotka ovat muodostuneet itsenäisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen kautta” (Benson 1982, 148). Julkisen hallinnon instituutiot koordinoivat yhä enemmän verkostojen informaatiota oikeuttaakseen asemansa sääntelyssä (Majone 1997).

Aiheellisesti huomiota on kiinnitetty politiikkaverkostojen vaikutukseen valmisteluprosessissa syntyvään päätökseen verrattuna tilanteeseen jossa päätös tehdään perinteisesti suljetussa valtiollisessa instituutiossa (Peters 1998, 21). Politiikkaverkoston vahvuudesta on käyty paljon keskustelua; osa näkee verkostoilla olevan merkittävä vaikutus lopputulokseen, osalle politiikkaverkosto on vain metafora, jolla kuvataan politiikan prosessia, eikä verkosto itsessään vaikuta juurikaan lopputulokseen (esim. Dowding 1995). Verkostojen merkitys poliittiselle sosialisatiolle on huomattava (Quaglia, De Francesco & Radelli 2008). Yleisesti on hyväksytty, että verkostojen olemassaolo tunnustetaan, ja niillä katsotaan olevan vaikutusta poliittiseen prosessiin. Vaikutuksen vahvuudesta ei vain olla yksimielisiä (Marsh 1998, 10).

Verkostojen vaikutusta politiikan lopputulokselle voidaan lähestyä kahdesta varsin vastakkaisesta näkökulmasta. Ensinnäkin, politiikkaverkostot voidaan nähdä ensisijaisesti rakenteellisina toimijoina, jotka muodostuvat toimijoiden välisistä resurssiriippuvuuksista (Marsh 1998, 11; Rhodes 1997, 36–37). Tässä lähestymistavassa yksittäisten toimijoiden vaikutusta verkostolle ei nähdä oleellisena selittävänä tekijänä, vaan verkosto itsessään vaikuttaa politiikan lopputulokseen, ja verkoston ulkopuoliset tekijät vaikuttavat verkoston toimintaan ja sen saavuttamaan lopputulokseen (Marsh 1998, 11).

Toinen näkökulma politiikkaverkostoihin suhtautuu kriittisesti rakenteelliseen näkemykseen verkostoista ja näkee niiden heijastavan yksittäisten toimijoiden intressejä (Marsh 1998, 12; Dowding 1995, 137). Rakenteellinen lähestymistapa ei kiinnitä tarpeeksi huomiota verkostojen sisäiseen toimintaan ja interaktioihin, jotka kuitenkin lopulta määrittävät verkoston lopputuloksen. Siinä missä rakenteellinen verkostotutkimus selittää muutoksia verkoston lopputuloksessa ulkoa tulleilla vaatimuksilla muuttaa verkoston rakennetta, tulisi tämän näkemyksen mukaan muutosta selittää verkoston sisäisillä muutoksilla resurssien jakamisessa (Marsh 1998, 12). Kyseessä on siis perustavanlaatuinen näkemyksellinen ristiriita siitä, mikä määrittelee verkoston tärkeimmän toiminnon, nimittäin sen politiikka-aikaansaannoksen.

Politiikkaverkostojen hedelmällinen tutkiminen edellyttää epäilemättä näiden näkökulmien yhdistämistä. Onkin esitetty, että kattavan selityksen saamiseksi verkostojen toiminnasta olisi verkostotutkimuksen vastattava ensisijaisesti verkoston toimintaa koskeviin kysymyksiin, kuten siihen, kuinka konfliktit ratkaistaan verkoston sisällä. Oleellinen kysymys on myös kuinka tulisi ratkaista ongelmat, jotka koskettavat useampaa verkostoa samanaikaisesti. (Peters 1998, 23.). Verkoston käsittelemät aiheet eivät useinkaan rajoitu pelkästään yhden verkoston toimialueelle, joten yhteistyö ja koordinaatio verkostojen välillä on välttämätöntä. Samalla kuitenkin verkostot koordinoivat ja neuvottelevat jatkuvasti sisäisesti omasta asemastaan.

Tässä työssä politiikkaverkostot nähdään yksittäisten instituutioiden yhteenliittyminä, jotka sovittelevat jäsentensä intressejä jatkuvasti sisäisesti. Samanaikaisesti verkostot neuvottelevat muiden verkostojen kanssa niiden toimintaansa limittyvissä asioissa. Verkostoja voi olla kahdenlaisia: tiiviitä ”politiikkayhteisöjä” (policy community), joissa vallitsee vahva yksimielisyys käsiteltävistä asioista, sekä ”asiaverkostoja” (issue network), joka on löyhempi kannassaan ja laajempi kokoonpanoltaan. Ero verkoston sisäisessä koheesiossa on huomattava näiden mallien välillä: politiikkayhteisö on tiivis verkosto, jossa jäsenet usein tuntevat toisensa henkilökohtaisesti, kun taas asiaverkostossa on paljon jäseniä, jotka ajavat pääasiassa oman organisaationsa etua, jolloin verkostossa esiintyy huomattava määrä erilaisia intressejä. Informaation jakamisella on huomattava merkitys verkoston toiminnalle ja lopputulokselle; mitä avoimempaa informaation kulku on verkoston sisällä, sitä yksimielisempi se usein on kannassaan (Leifeld & Schneider 2012, 741—42). Politiikkayhteisön ja asiantuntijaverkoston keskeiset ominaispiirteet on koottu taulukkoon 1.

<i>Ulottuvuus</i>	<i>Politiikkayhteisö</i>	<i>Asiaverkosto</i>
Jäsenten lukumäärä	Pieni	Suuri
Intressi	Ammatillinen, kapea	Paljon erilaisia ristiriitaisia intressejä
Interaktion toistuvuus	Jatkuva interaktio, kattaa kaikki osallistujat sekä aiheet	Yhteydenpito vaihtelee sekä frekvenssin että aiheiden suhteen

Jatkuvuus	Jäsenyys, perusarvot, ja lopputulos pysyvät pääosin samoina. Henkilökohtainen jäsenyys	Jäsenyys vaihtelee. Institutionaalinen jäsenyys
Suhde ulkopuolisiin verkostoihin	Vahva yhtenäinen suhtautuminen	Jäsenillä omat erilliset suhteensa ulkopuolisiin verkostoihin
Konsensus	Yksimielisyys, jäsenet jakavat samat arvot ja lopputulos on legitiimi	Näennäinen yksimielisyys, jonka alla piileviä konflikteja
Resurssien jako	Kaikilla tasapuolinen pääsy resursseihin, resursseja vaihdetaan keskenään	Tietyillä toimijoilla on resursseja, mutta ne ovat epätasaisesti jakautuneita ja vaikeasti saatavilla
Resurssien tuottaminen	Jäsenet tuottavat tasapuolisesti resursseja	Resursseja tuotetaan yksipuolisesti, tietyt toimijat kontrolloivat resurssien tuotantoa
Valta	Vallan tasapaino jäsenten välillä. Yksi toimija saattaa dominoida, mutta myös muilla on valtaa päättää asioista	Epätasaiset valtasuhteet, vallankäyttö on nollasummapieliä

Taulukko 1. Poliittikkayhteisön ja asiantuntijaverkoston piirteet. Vrt. Marsh 1998, 16.

Poliittikkayhteisön ja asiaverkoston erittelemineen on toki kiintoisaa, mutta ilman teoriaan pohjautuvaa syvempää tulkintaa jää se helposti pinnalliseksi. Onkin osoitettu, että poliittikkaverkoston sisäisellä rakenteella on vaikutusta verkoston tehokkuuden sekä innovatiivisuuden kannalta (Sandström & Carlsson 2008). Mitä pienempi, suljetumpi ja yhtenäisempi verkosto on, sitä tehokkaammin se suoriutuu annetusta tehtävästään, tosin innovatiivisuuden kustannuksella. Ja kääntäen: suuremmat, mutta ristiriitaisemmat verkostot, vaikuttavat olevan luonteeltaan tehottomia päämääriensä saavuttajia, mutta

varsin luovia keksimään erilaisia ratkaisuja esitettyihin ongelmiin (Sandström & Carlsson 2008, 515—16).

Mielenkiintoista on myös eritellä verkoston työvaiheiden ja niiden onnistumisen vaikutusta varsinaisissa neuvotteluissa menestymiselle (Josselin 1996). EU-direktiivineuvottelut ovat usein täynnä yllättäviä käännteitä, jolloin jäsenvaltion kansalliselta valmistelulta vaaditaan joustavuutta ja tehokkuutta reagoidakseen muuttuviin tilanteisiin. Neuvotteluissa menestymiseen vaikuttaa luonnollisesti itse esiintyminen ja kontaktien luominen neuvottelutilanteessa, mutta ilman kansallisten intressien aggregointia ja selkeää yhteisen kannan muodostamista ei tyydyttävää lopputulosta voi saavuttaa (Josselin 1996, 298—99). Verkoston työvaiheiden onnistumisessa sen rakenteella on huomattava merkitys (Howlett & Ramesh 1998).

Politiikan tutkimuksen näkökulmasta on lopulta oleellista tietää, miten politiikkaverkostot vaikuttavat kansanvallan toteutumiseen yhteiskunnassa. On nimittäin usein hankala sanoa, kenelle epäviralliset verkostot ovat vastuussa työstään (Papadopoulos 2010). Hallinnan hajoaminen useammalle tasolle ja valmistelun siirtyminen verkostoille on omiaan häivyttämään demokraattiselle kontrollille oleellista vastuun määrittämistä. Voi jopa olla, että demokraattinen kontrolli häviää täysin, kun vaaleilla valitut kansanedustajat eivät ymmärrä erittäin yksityiskohtaista asiantuntijavalmistelua. Samalla verkostot ovat tiivistyvien suhteiden vuoksi entistä enemmän vastuullisia toisilleen, eivätkä niinkään kansanvallalle (Papadopoulos 2010, 1041).

3.3 Implementointi: politiikat käytännön hallinnaksi

Implementoinnin tutkimus tarkastelee sitä, kuinka päätetyt politiikkaohjelmat saadaan välitetyksi käytännön toiminnaksi. Implementoinnin tarkastelu onkin varsin olennainen osa poliittisen päätöksentekoprosessin arviointia: jos hienoiksi tarkoitettut ideat eivät jalostu hyödyllisiksi käytännöiksi, on valmistelukin ollut turhaa, eikä politiikanteon ketju toimi kunnolla (Pressmann & Wildavsky 1984, xxiii—xxv). Implementointi on vahvasti yhteydessä arvioinnin kanssa; ei voida sanoa, toimiiko jokin politiikkaohjelma,

jos sen vaikutuksia yhteiskunnalle ei arvioida. Toisaalta arviointia ei voida tehdä ilman implementointia, joten arviointi ja implementointi ovat saman ilmiön kaksi puolta.

Implementoinnin onnistumiseen vaikuttaa merkittävästi, kuinka tarkkaan itse lakitekstissä käytännön toteutus on määrätty tehtäväksi. Varsinkin EU:n kohdalla direktiivin sanamuodoilla on erittäin suuri merkitys implementoinnin kannalta; direktiivi on vain jäsenvaltioille annettu lainsäädäntöohje, ei suoraan sitovaa lainsäädäntöä. Etenkin komission intresseissä on valvoa jäsenvaltioiden implementointia ja pyrkiä harmonisoimaan lainsäädäntöä niin pitkälle kuin mahdollista. Erityisinä haasteina ympäristölainsäädännön implementoinnissa komissio on korostanut lainsäädännön aikatauluihin ja sisältöön, kansallisten viranomaisten kompetenssiin, hallinnolliseen kapasiteettiin, heikkoon kansalliseen lakien noudattamisen valvontaan sekä liian vähäisiin ympäristöinvestointeihin (Euroopan komissio 2008). Viimeisimpänä keinona komissiolla on haastaa jäsenvaltio Euroopan tuomioistuimeen – oikeus, jota se onkin ahkerasti käyttänyt.⁴

Implementoinnin onnistumiseen vaikuttavat lukuisat seikat, kuten implementointia suorittavan instituution kunnianhimo toteutettavaa politiikkaa kohtaan. Yksi tärkeimmistä onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä on tekniikka, joka valitaan lain täytäntöön panemiseksi (Peters 2008, 12). Annetut tavoitteet voi usein saavuttaa monella eri tavalla, joilla saattaa olla erilaisia sivuvaikutuksia, ja instituutiolla jolle implementoiminen annetaan tehtäväksi on täten valtaa päättää lain kohteena olevien toimintojen järjestämisestä.

Ei ole lisäksi yhdentekevää, millaiset instituutiot implementointia suorittavat, ja millaisia muutoksia olemassa oleviin hallintoelimiin tulee tehdä, jotta uusi laki saadaan tehokkaasti täytäntöön. Tässä mielessä implementointi kytkeytyykin historialliseen institutionalismiin, jonka mukaan instituutiot muuttuvat polkuriippuvuuden mukaisesti; ei liene yllättävää, että implementointi on sitä helpompaa, mitä vähemmän uusia rakenteita täytyy luoda (Knill & Lenschow 2011, 610—11). Nykyään voimakkaasti

⁴ Eräs esimerkki ympäristölainsäädännön alalta:
http://yle.fi/uutiset/euroopan_komissio_haastaa_suomen_euroopan_yhteisojen_tuomioistuimeen/5841741.

hallintoon vaikuttavat politiikkaverkostot saattavat hankaloittaa implementointia, sillä ne häivyttävät vastuusuhteita ja tekevät joissain tapauksissa sopimisesta monimutkaista (Kjær 2004, 34). Jos valtio yrittää kiertää verkostot autoritaarisella keskusvallan määräilyllä, implementointi vaikeutuu entisestään vastahakoisten verkostojen jarruttaessa toimeenpanoa.

3.4 Tutkimusasetelma

Tutkimus keskittyy lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelun tarkastelemiseen Suomessa. Tämän lisäksi tarkastellaan direktiivin velvoitteiden implementointia, lähinnä institutionaalisten järjestelyjen näkökulmasta, jolloin hahmotetaan kokonaiskuva direktiivin hallinnollisista vaikutuksista Suomessa.

3.4.1 Päästökauppadirektiivin valmistelu

Politiikkaverkostojen teoriaan tukeutuen direktiivin valmistelua tutkittiin ensin etsimällä Suomen kansallista ”lentoliikenteen päästökauppaverkostoa”, siis eri instituutioiden asiantuntijoita, jotka muodostivat Suomen kannan direktiiviä valmistellessa. Mikäli valmistelussa on ollut monitasohallinnan piirteitä, pitäisi verkostossa olla asiantuntijoita eri sektoreilta, julkisella vallalla ollen kuitenkin koordinoituvastuu valmistelussa. Oletettavaa oli myös, että verkostoon kuuluu toimijoita lukuisista valtion instituutioista, koskettaahan lentoliikenteen päästökauppa ainakin yhteiskunnan liikenne-, ympäristö- sekä taloussektoria.

Verkostoa koskevat haastattelukysymykset pohjautuivat taulukkoon 1. Taulukossa on tiivistetty politiikkayhteisön ja asiaverkoston ominaispiirteitä ja niiden tunnistamiseen käytettäviä ulottuvuuksia. Haastattelujen avulla pyrittiin hahmottamaan lentoliikenteen päästökauppaverkoston ominaisuuksia; voidaanko sitä kutsua politiikkayhteisöksi vai löydetäänkö enemmän asiaverkoston piirteitä? Näillä ominaisuuksilla on teoriaosuuden mukaan merkitystä verkoston lopputulokselle: tiivis ja yksimielinen politiikkayhteisö saa kantansa paremmin esiin kuin laaja ja hajanainen asiaverkosto. Vaikka haastattelut pohjautuivat lomakkeeseen, pidettiin haastattelutilanne joustavana, jolloin aineistosta

sallittiin nousevan esiin yllättäviäkin seikkoja (Mykkänen 2001, 115). Lomakkeen avulla pyrittiin lähinnä pitämään keskustelu urallaan, jolloin varmistutaan että kaikkiin oleellisiin kysymyksiin saadaan vastaus.

Tutkimuksen kannalta oleellinen mielenkiinnon kohde olivat verkoston sisäiset konfliktit, sillä ne määrittävät huomattavasti työskentelyn luonnetta (Peters 1998, 23). Lentoliikenteen päästökaupan ympärille järjestäytyneen verkoston oletettiin olevan varsin yksimielinen, sillä Suomessa kyseisen asian parissa toimiva verkosto oli pieni, ja sen jäsenet tunsivat toisensa varsin hyvin. Lisäksi Suomen kokoisessa maassa teollisuuden ja valtiovallan intressit yhdentyvät helposti. Oli kuitenkin oletettavaa, että ryhmä ei täysin yksimielinen työskentelyssään ole, ja ristiriitoja etenkin ympäristötavoitteiden sekä teollisuuden kilpailukyvyn välillä ilmenisi. Direktiivin valmistelussa mukana olleiden henkilöiden haastatteluilla pyrittiin pääsemään syvällisesti käsiksi valmistelun yksityiskohtiin.

Haastattelulomakkeen (ks. liite 1) kohdat 1—5 liittyvät direktiivin valmistelun tutkimiseen. Muuttujaryhmä 1, ”Verkoston jäsenet ja toiminta”, sisältää kysymyksiä liittyen verkoston jäsenyyden määrittelemiseen ja sen kattavuuteen ottaen huomioon käsiteltävä asia, lentoliikenteen päästökauppa. Muuttujat ryhmässä 2 tarkastelevat verkoston sisäisiä suhteita, mahdolliset konfliktit mukaan lukien. Kolmas kysymysryhmä käsittelee tiedon kulkua verkostossa, ja sitä kuka tuotti tietoa verkoston käyttöön. Neljäs rypäs keskittyy verkoston ulkopuolisten suhteiden analysoimiseen, siihen millaisiin ulkomaisiin verkostoihin Suomesta oltiin yhteydessä. Viides kokonaisuus avaa verkoston jäsenten kokemuksia neuvotteluiden tuloksista, tärkeimmistä onnistumisista ja epäonnistumisista verrattuna Suomen edun mukaiseen tilanteeseen. Viimeisessä kuudennessa kokonaisuudessa analysoidaan valmiin direktiivin implementointia kansalliseen lainsäädäntöön.

3.4.2 Direktiivin implementointi Suomessa

Implementoinnin onnistumista selitetään kolmen muuttujan avulla: institutionaalisen ”sopivuuden” (fit), ”tarpeen” (need) sekä ”tekojen” (deed) (vrt. Skærseth 2008, 159 – 160). Institutionaalinen sopivuus kuvaa aikaisempien instituutioiden soveltuvuutta

lentoliikenteen päästökaupan toimeenpanoon, siis sitä millaisia muutoksia on tehtävä, jotta uusi direktiivi saadaan laitettua käytäntöön. Tarpeella viitataan kansalliseen tarpeeseen vähentää päästöjä lentoliikenteestä, ja se määritellään vertaamalla Suomen lentoliikenteen suhteellisia päästöjä kansainväliseen kehitykseen. Teot puolestaan ovat hallinnon yleinen asenne päästökaupan implementointia kohtaan. Vaikka tarve päästövähennyksille olisikin olemassa, se ei välttämättä tarkoita, että vähennykset toteutettaisiin mielellään.

Implementoinnin tutkiminen on tässä työssä toissijainen tavoite, ja lähinnä sillä pyritään selittämään, kuinka lentoliikenteen päästökauppa omaksuttiin Suomessa direktiivin hyväksymisen jälkeen. Pääpaino tarkastelussa on ”institutionaalisessa sopivuudessa”, sillä ”tarve” ja ”teot” lentoliikenteen päästökaupalle määritellään pitkälti EU-tasolla, ja Suomen vaikutus niihin kohdistuu direktiivin valmisteluvaiheeseen. Kansallisella tasolla sen sijaan on päätettävä uusien tehtävien jakaminen instituutioiden välillä sekä mahdolliset kansalliset erityisvaatimukset päästökaupan suhteen. Etenkin instituutioiden välisestä työnjaosta sopiminen voi joissain tapauksissa osoittautua odotettua hankalammaksi.

4 Aineisto ja menetelmä

Tässä luvussa esitellään työssä käytettävä aineisto, miten se kerättiin ja miten aineistoa analysoitiin empiiristen havaintojen saamiseksi. Tärkein aineistonkeruutapa oli haastattelujen suorittaminen. Kerättyä haastattelumateriaalia tutkittiin tekstianalyysin keinoin.

4.1 Aineiston esittely

Tutkimuksen aineisto muodostuu kirjallisista valmisteludokumenteista sekä päästökauppadirektiivin valmistelussa ja implementoinnissa mukana olleiden virkamiesten ja yritysten edustajien haastatteluista. Valmisteludokumentit toimivat pääasiassa taustoittavana materiaalina, ja niitä käytettiin pohjatietona haastatteluille sekä tietyissä tapauksissa varsinaisiksi lähteiksi lentoliikenteen päästökaupparverkon työn tulosten dokumentoimiseksi. Lisäksi direktiivin implementointivaiheessa kirjallisilla dokumenteilla, kuten hallituksen esityksellä laiksi lentoliikenteen päästökaupasta, on oleellinen merkitys kun tutkimuksessa hahmotetaan kansallisia ominaispiirteitä täytäntöönpanossa. Kaikki kirjalliset dokumentit ovat julkisia, ja saatavilla internetin tai eduskunnan kirjaston kautta.

Keskeisiä kirjallisia dokumentteja tutkimuksen kannalta ovat:

- komission vaikutustenarvioidokumentti ilmailun mukaan ottamisesta päästökauppaan (Euroopan komissio 2006)
- komission ehdotus lentoliikenteen päästökauppadirektiivistä
- valtioneuvoston tiedonannot, eduskunnan täysistuntopöytäkirjat sekä valiokuntien lausunnot direktiivin valmisteluun liittyen
- varsinainen valmis lentoliikenteen päästökauppadirektiivi (2008/101/EY)
- hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta, esitykseen annetut lausunnot, valiokuntien lausunnot lakiesityksestä sekä muut valmisteluun liittyvät dokumentit

Haastattelujen avulla pyrittiin saamaan syventäviä tietoja tutkimuskohteesta. Etenkin Suomen kannan valmistelusta pyrittiin saamaan haastatteluilla tarkempaa käsitystä.

Myös implementointivaiheen institutionaaliset järjestelyt olivat haastattelujen kohteena, sikäli kun ne haastateltavan työtehtäviin kuuluivat. Haastatellut henkilöt valittiin etukäteistiedustelujen perusteella, lisäksi osa heistä valittiin haastateltavaksi jonkun toisen verkostossa vaikuttaneen suosituksesta. Yhteistä haastateltaville on se, että he kaikki olivat mukana liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla olleessa epävirallisessa valmisteluryhmässä, joka muotoili Suomen kannan lentoliikenteen päästökauppadirektiiviin. Haastatellut henkilöt ovat:

- liikenne- ja viestintäministeriön neuvotteleva virkamies Risto Saari (vastuussa direktiivin kansallisesta valmistelusta)
- ympäristöministeriön yli-insinööri Magnus Cederlöf
- silloisen kaupp- ja teollisuusministeriön vanhempi hallitussihteeri Nina Routti-Hietala
- Finavian ympäristöjohtaja Mikko Viinikainen
- Energiamarkkinaviraston päästökauppa-asiantuntija Jarno Ilme
- Ilmailuhallinnon kansainvälisten asioiden sihteeri Katja Lohko ja lentoliikenneosaston johtaja Matti Tupamäki
- Suomen pysyvän EU-edustuston liikenneattasea Yrjö Mäkelä
- Finnairin ympäristöjohtaja Kati Ihmäki sekä kansainvälisten suhteiden ja allianssien johtaja Kari Koli

Olennainen kysymys laadullista tutkimusta tehdessä on aineiston kylläntyminen, eli sen kohdan hahmottaminen, jonka jälkeen uusilla tapauksilla ei enää ole lisäarvoa tutkimuskysymyksiin vastaamiselle (Eskola & Suoranta 1998, 62—63). Käsillä olevan tutkimuksen kylläntymispiste on saavutettavissa jo yllä mainittujen kymmenen haastattelun avulla, johtuen varsin rajatusta direktiivin valmistelujoukosta. Toki haastateltavien joukon laajentaminen olisi ollut mahdollista, sillä direktiivin valmistelu kosketi suurempaa joukkoa henkilöitä kuin mitä yllä on mainittu, mutta merkittävää lisäarvoa tutkimukselle tuskin olisi näin saavutettu. Aineiston kerääminen laadulliseen tutkimukseen on aina eräänlainen kompromissi; jossain vaiheessa on vain päätettävä kylläntymispiste, jonka jälkeen lisäaineiston kerääminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Myös aineiston edustavuus on riittävä; keskeiset toimijat keskeisistä instituutioista direktiivin valmistelussa ovat mukana haastatteluissa, ja valmistelun kuvaaminen onnistuu valitun otoksen kautta. Tämän työn otantamenetelmää voi luonnehtia niin sanotuksi eliittiotannaksi, eli informanteiksi on valittu henkilöitä, joilla uskotaan olevan parasta tietoa tutkimuksen kohteena olevasta aiheesta (ks. esim. Tuomi & Sarajärvi 2002, 88). Esimerkiksi satunnaisotanta ei olisi tullut missään nimessä kyseeseen tässä tapauksessa.

4.2 Käytettävät tutkimusmenetelmät

Haastattelut soveltuvat verraten tarkkaan määriteltävän lentoliikenteen päästökauppaverkoston tutkimiseen hyvin, sillä tavoitteena on muodostaa syvälinen näkemys verkoston sisäisestä toiminnasta ja mahdollisista konflikteista. Pelkästään ulkoisiin dokumentteihin tukeuduttaessa tämä ei olisi mahdollista, sillä ne ovat ryhmän tuottamia kantoja, joista on sovittu verkoston sisäisen prosessin kautta. Näin spesifin tutkimusaiheen kohdalla olisi ollut erityisen vaikeaa suorittaa haastatteluja anonymisti, joten haastateltavat esiintyvät tutkimuksessa omilla nimillään. Kaikille heistä kerrottiin järjestelystä etukäteen, ja he ilmaisivat siihen suostumuksensa.

Lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä valmistellut verkosto voidaan nähdä suhteellisen tiiviinä eliittinä, vaikka kyseessä eivät olekaan organisaatioidensa johtopaikoilla vaikuttavat henkilöt. Mykkäsen (2001, 108) mukaan eliitti voidaan määritellä melkein päiksi ryhmäksi tahansa, mikäli siihen kuuluvien ”ihmisten asiantuntemus, kokemus tai jokin muu ominaisuus edellyttää haastattelijalta erityisen paljon valmistautumista, joustavuutta ja huolellisuutta”. Ihmiset, joilla on syvällistä asiantuntemusta lentoliikenteestä ja sen ympäristövaikutuksista voivat siis perustellusti muodostaa ”lentoliikenteen päästökauppa eliitin”. Erityisen perusteltua eliittimääritelmän käyttö on tapauksessa, jossa asiantuntijaryhmä pyrkii vaikuttamaan lainsäädäntöön tai muuhun julkiseen sääntelyyn, kuten päästökauppadirektiivin valmistelussa oli kyse.

Eliitin edustajaa haastateltaessa muodostuu tutkijan ja haastateltavan välisestä statuserosta usein ongelma tutkimuksen kannalta (Mykkänen 2001, 110). Varsinkin

valtaeliitin edustajat ovat, usein alitajuisestikin, taitavia manipuolimaan haastattelijaa ja antamaan yksipuolista informaatiota. He ovat tottuneet esiintymään julkisesti tukalissakin tilanteissa. Mitä henkilökohtaisempaa vuorovaikutus tutkijan ja haastateltavan välillä on, sitä todennäköisempää on yksipuolinen kommunikaatio. Statuseron kasvaessa korostuvat tutkijan taidot hallita haastattelutilannetta siten, että vääristynyttä kommunikaatiota ei esiinny (Mykkänen 2001, 110). Etenkin yksityisten yritysten edustajat saattavat usein jopa mainostaa työnantajaansa, ja unohtaa että kerättävät tiedot tulevat tieteellisen tutkimuksen tarpeisiin.

Tässä tutkimuksessa haastateltavat ovat pääasiassa julkisen sektorin palveluksessa, joten oli odotettavaa, että he suhtautuvat myönteisesti haastattelupyyntöihin virkamiehiä koskevien julkisuussäännösten vuoksi. Valtaosa haastateltavista työskentelee lisäksi lähestulkoon samojen asioiden parissa kuin päästökauppadirektiiviä valmisteltaessa, joten heidän tietonsa ovat luultavasti vielä hyvin muistissa tuolta ajalta. Huomiota oli tosin kiinnitettävä siihen, että vastaajat pidättäytyvät kertomaan direktiivin valmisteluvaiheeseen liittyviä asioita. Oletettavasti he haluaisivat ja pystyisivät kertomaan hyvinkin laajasti päästökaupan toiminnasta, mutta tutkimuksen raja-
aus oli pidettävä mielessä myös haastattelutilanteessa.

Edellä mainittu statuskuilu tutkijan ja haastateltavan välillä vaikuttaa oletettavasti vain vähän tämän tutkimuksen kohdalla, työskenteleehän tutkimuksen tekijäkin lentoliikenteen päästökaupan parissa, ja näin ollen tuntee valtaosan haastateltavista ammatillisessa mielessä jo ennalta. Asiassa on toinenkin etu: tutkijalla on nimittäin täten hyvät pohjatiedot päästökaupasta, eikä perusteellista etukäteen tehtävää opiskelua yleisistä taustoista tarvitse suorittaa. Myös itse haastattelutilanteessa voitiin mennä ”suoraan asiaan”, eikä tutkijan tarvinnut erityisesti perustella tutkimuksensa tarkoituksia tai olla huolissaan haastateltavan tylsistymisestä liian yksinkertaisiin kysymyksiin (Mykkänen 2001, 111). Haasteena on tutkijan roolin eriyttäminen työroolista; aineiston kerääminen akateemista tutkimusta varten ei ole sama asia kuin kollegojen välinen keskustelu työasioista. Tutkimuksen edellyttämän neutraalisuuden säilyttämistä varmasti edisti se, että tutkimuksen tekijä ei työskennellyt aikanaan lentoliikenteen päästökaupan valmistelun parissa, eikä täten ollut henkilökohtaisesti sekaantunut tutkimuskohteeseen.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja purettiin tekstiksi. Haastatteluaineiston analysoimisessa käytettiin Atlas.ti-tekstinkäsittelyohjelmaa, jolla on yksinkertaista käsitellä suuria aineistokokonaisuuksia kvalitatiivisten menetelmien keinoin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vastauksista etsittiin koodaamalla toistuvia teemoja ja ristiriitailottuvuuksia taulukon 1 jaotteluun sekä implementointiin pohjautuen. Sisällönanalyysin perusteella pyrittiin puolestaan vastaamaan tutkimuskysymyksiin lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelleen verkoston toiminnasta sekä direktiivin implementoinnista.

Asiakirja-aineistoa ei analysoitu yhtä tarkasti kuin haastatteleamalla kerättyä aineistoa, johtuen asiakirjojen täydentävästä luonteesta tutkimuksessa sekä niiden suuresta määrästä. Tutkimuskysymyksiin ei siis voida suoranaisesti vastata asiakirjojen perusteella, sen takiahan haastatteluja suoritettiin. Asiakirjoista saatiin virallisempaa tietoa valmistelusta ja lopullisista päätöksistä, esimerkiksi eri tahojen antamat lausunnot ovat hyvin käyttökelpoista materiaalia tutkimuksen kannalta. Asiakirja-aineisto on lisäksi kirjallisena materiaalina usein hyvin muotoiltua, joten se ei vaatinut erityisiä toimenpiteitä ollakseen käytettävissä tutkimukseen.

5 Empiirinen analyysi ja tulkinta

Tämä luku esittelee tutkimusta varten kerätyn empiirisen aineiston, luokiteltuna kuuteen osa-alueeseen. Luokittelu perustuu taulukkoon 1, joskin tiettyjä taulukon osa-alueita on aineiston empiirisessä tarkastelussa yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi tutkimusongelmien paremman hahmotettavuuden vuoksi. Tutkimuksen empiirinen osa keskittyy esittelemään, luokittelemaan sekä analysoimaan lentoliikenteen päästökauppaverkoston jäseniä haastatteleamalla saatua aineistoa tukeutuen luvussa kolme esiteltyyn teoriataustaan. Varsinainen tutkimuskysymyksiin vastaaminen ja laajemmat päätelmät esitellään työn viimeisessä luvussa. Haastattelujen ohella empiirisessä osassa esitellään kirjallisia dokumentteja, siinä määrin kuin ne haastateltujen asiantuntijoiden vastauksissa nousivat esille.

Empiirisen aineiston käsittelyssä on hyödynnetty Atlas.ti-tekstikäsittelyohjelmaa, jolla varsinkin tekstin koodaaminen helpottuu huomattavasti verrattuna tavanomaisiin toimisto-ohjelmistoihin. Atlas.ti:n koodaus laadittiin taulukon 1 luokittelun pohjalta, seuraavat koodit toimivat lopullisena luokittelun perustana tutkittaessa direktiivin valmistelua:

V1: Verkoston jäsenten lukumäärä

V2: Verkoston jatkuvuus, jäsenyys pitkäaikaista

V3: Verkoston jatkuvuus, jäsenyys tilapäistä

V4: Verkoston intressi, ammatillinen ja kapea

V5: Verkoston intressi, ristiriitaisia intressejä

V6: Valtasuhteet verkostossa

V7: Verkoston interaktio, jatkuva

V8: Verkoston interaktio, vaihteleva

V9: Verkoston yksimielisyys, yksimielinen verkosto

V10: Verkoston yksimielisyys, ristiriitainen verkosto

V11: Tiedon jakaminen ja tuottaminen, tasapuolista

V12: Tiedon jakaminen ja tuottaminen, vääristynyttä

V13: Verkoston suhde ulkopuolisiin verkostoihin

Kansallista implementointia puolestaan tutkittiin seuraavien koodien kautta:

I1: Implementoinnin sopivuus Suomen institutionaaliseen järjestelmään

I2: Tarve implementoida päästökauppalainsäädäntöä

I3: Instituution innokkuus ottaa uusia tehtäviä vastaan, pieni

I4: Instituution innokkuus ottaa uusia tehtäviä vastaan, suuri

Koodaaminen Atlas.ti-ohjelmalla on varsin suoraviivaista: litteroidut haastattelut luettiin läpi yksi kerrallaan, ja kun tekstissä puhuttiin tietyn koodin aihealueesta, merkittiin kohta vastaavalla koodilla. Haastattelulomake (liite 1) rakentui taulukon 1 pohjalta, joten koodaaminen oli melko yksinkertaista; jotkut koodit jopa vastaavat täysin haastattelukysymystä. Tässä luvussa keskitytään kuitenkin pelkästään luokittelemaan vastauksia koodijaottelun perusteella, aineiston ”hajottaminen” pienempiin osa-alueisiin helpottaa analyysityön tekemistä teemoittelun avulla ja lopulta myös tutkimuskysymyksiin vastaamista.

Haastatteluja tehtiin kaikkiaan kymmenen kappaletta, haastatellut verkoston jäsenet on listattu luvussa 4. Jokaisella verkoston jäsenellä ei luonnollisesti ollut sanottavaa kaikkiin haastattelulomakkeen kysymyksiin, riippuen jäsenen edustamasta instituutiosta tai puhtaasti vajavaisista muistikuvista. Komission esitys lentoliikenteen ottamisesta mukaan päästökauppaan julkaistiin joulukuussa 2006, ja se hyväksyttiin lopullisesti marraskuussa 2008, joten direktiiviesityksen aktiivisimmasta käsittelystä on kulunut jo yli viisi vuotta. Muistikatkoja yritettiin ehkäistä lähettämällä haastateltaville haastattelulomake etukäteen tutustuttavaksi sekä pyytämällä heitä etsimään valmisteluun liittyvää materiaalia arkistoistaan. Tällä tavoin toivottiin verkoston jäsenien palauttavan mieliinsä valmistelun aikaisia tapahtumia, mikä toteutuikin melko hyvin. Vaikeinta muistaminen oli henkilöille, jotka olivat vaihtaneet työtehtäviään haastattelun ja direktiivin valmistelun välillä. Näitä henkilöitä ei kuitenkaan ollut haastateltavien joukossa kuin muutama.

Tässä työssä on päädytty ratkaisuun, jossa empiirisessä analyysissä ei esitetä lainkaan suoria lainauksia. Tarkoituksena ei ole suinkaan sekoittaa lukijaa tai hämätä tekstin yhdistämisessä oikeaan henkilöön, vaan parantaa luettavuutta. On totta, että suorilla lainauksilla voidaan tuoda tekstiin elävyyttä vuorottelemalla niitä sopivasti tieteellisen tekstin kanssa. Esimerkiksi Alapuro (2011, 295—96) varoittaa kuitenkin innostumasta liikaa suorista lainauksista. Suoria lainauksia poimitaan tekstiin usein liikaa, ja ne

toistavat helposti itseään. Välillä on lisäksi vaikea päättää, mitkä asiat tulisi kertoa kertojan tekstissä, ja mitkä jättää haastateltavien kerrottavaksi suoraan lainauksin. Nämä ongelmat vältetään kun jätetään suorat lainaukset kokonaan pois. Luvun tekstistä on selkeästi erotettavissa kunkin haastateltavan osuudet, vaikka niitä ei ole suoraan lainauksin merkittykään.

Kaikki kymmenen haastattelua suoritettiin marraskuun 2012 ja maaliskuun 2013 välisenä aikana. Haastateltavat suhtautuivat haastattelupyyntöihin varsin positiivisesti, eikä yksikään heistä kieltäytynyt pyynnöstä. Puolet haastatteluista, siis yhteensä viisi kappaletta, suoritettiin Liikenteen turvallisuusviraston neuvotteluhuoneissa, neljä haastateltavan työpaikalla tämän omassa työhuoneessaan sekä yksi puhelimitse. Haastattelujen kestot vaihtelivat välillä 18—46 minuuttia, keskiarvon ollessa noin 32 minuuttia, ja puhelinhaastattelun ollessa kestoaltaan kaikista lyhin. Puhelinhaastattelu oli muutoinkin sisällöltään tiivisluotoisin, ja siinä keskityttiin eniten varsinaisiin haastattelukysymyksiin. Puhelu haastattelumuotona on kenties hieman pinnallinen tämän tutkimuksen kaltaisiin asiantuntijahaastatteluihin. Haastattelijalle jäi kasvotusten tehdyistä haastatteluista vakuuttavampi kuva kuin puhelinhaastattelusta. Tuntui, että luottamuksellisen haastattelusuhteen muodostaminen oli huomattavasti helpompaa käyntihaastattelun avulla, ja siksi niitä pyrittiinkin ensisijaisesti suosimaan puhelinhaastattelujen sijaan, vaikka puhelinhaastatteluilla olisi aineisto varmasti saatu kerättyä nopeammin ja vaivattomammin.

Jokainen haastattelu nauhoitettiin, ja litteroitiin tekstiksi myöhemmin. Järjestely osoittautui onnistuneeksi, sillä muistiinpanojen kirjoittaminen haastattelun aikana olisi ollut mahdotonta, eikä luotettavaa tietoa olisi tällä tavoin saanut. Kyseessä oli myös haastateltavien oikeusturva, eräät heistä pyysivätkin litteroidun tekstin tarkastettavaksi jälkikäteen, mutta muutoksia he eivät esittäneet litteroituihin haastatteluihin. Litterointi suoritettiin melko suoraviivaisesti; tässä työssä olennaisinta oli löytää tutkittava asia, ei niinkään äänenpainot tai muut kielenkäyttöön liittyvät seikat. Joitain osuuksia haastatteluista jätettiin myös tietoisesti pois litteroinnista, niiltä osin kun nauhoitetussa haastattelussa puhuttiin varsinaisten tutkimuskysymysten ulkopuolisista asioista. Muutaman haastateltavan kohdalla keskustelun ohjaaminen tutkimuskysymyksiä koskeviin aiheisiin oli haastavaa, sillä heidän mielenkiintonsa lentoliikenteen

päästökauppaa kohtaan oli selkeästi muissa asioissa kuin valmisteluverkoston toiminnassa, ja voimakkaat henkilökohtaiset mielipiteet nousivat silloin tällöin esiin. Melko hyvin keskustelu saatiin kuitenkin palautettua tutkimusaiheeseen, ja jokaiselta haastateltavalta saatiin hyödyllisiä näkökulmia tutkimuskysymyksiin.

Empiirinen osio jakautuu kolmeen osaan: ensimmäisessä osassa avataan lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelua käsittelevä aineisto ja toisessa valmiin direktiivin implementointia käsittelevät vastaukset. Kolmannessa osassa tehdään esiteltyyn aineistoon pohjautuva analyysi. Ensimmäinen osa jakautuu neljään alalukuun, implementointia puolestaan tarkastellaan kahden alaluvun kautta.

5.1 Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelu

Direktiivin valmistelua käsittelevä empiirinen osio koostuu neljästä alaluvusta, joista ensimmäisessä tarkastellaan verkoston jäseniä ja heidän toimintaansa verkostossa. Tämä alaluku käsittää koodatut vastaukset V1—5. Toinen alaluku keskittyy verkoston sisäisiin suhteisiin, ja pitää sisällään koodit V6—10. Kolmannessa ryhmässä eritellään tiedon kulkua valmisteluverkostossa, koodien V11 sekä V12 sisältämien vastausten kautta, ja viimeiseksi jäsennetään verkoston suhdetta sen ulkopuolisiin verkostoihin käsitteleviä vastauksia (koodi V13 koodilistassa).

5.1.1 Verkoston jäsenet ja toiminta

Verkoston jäsenten lukumäärä oli varsin pieni. Tämä asia oli selvillä jo ryhdyttäessä tekemään tutkielmaa, ja vaikutelma korostui lähes jokaisen vastaajan kertomuksissa. Valmisteluverkostoa ei nimitetty mitenkään virallisesti, vaan se muodostui epävirallisesti valmistelua vetäneen LVM:n virkamiehen koolle kutsumana. Huomionarvoista on, että hän keräsi verkoston kasaan jo ennen komission esityksen julkistamista pohtimaan suomalaisten toimijoiden etuja päästökauppajärjestelmässä. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle lentoliikenteen päästökaupasta verkosto määritellään seuraavasti:

Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla toimii epävirallinen yhdysverkko, jossa on mukana liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi ympäristöministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön, Finavian sekä Suomeen rekisteröityjen lentoyhtiöiden edustajat (Finnair, Blue1, Air Finlandia, Finncomm Airlines). Yhdysverkon puitteissa on kuultu sidosryhmiä ja asian valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat olleet sidosryhmien kommentoitavana. (Kirjelmä U 74/2006 vp.)

Vaikka virallisia kutsuja verkostoon ei lähetettykään, olivat vastaajat sitä mieltä, että se oli tarpeeksi kattava ja kaikki oleelliset toimijat pääsivät osallistumaan valmistelutyöhön. Useassa vastauksessa nostettiin esiin Suomen hallinnon suhteellisen pieni koko ja joustavuus; suhteellisen kapean asiakokonaisuuden parissa työskentelevät henkilöt tutustuvat välttämättä toisiinsa nopeasti. Verkoston jäsenet näkivät pienet lukumäärät vain hyvänä asiana, eivätkä juuri keksineet tapoja, joilla valmisteluverkostosta olisi voinut saada tehokkaamman. Ilmailuhallinnon asiantuntija lieneekin oikeassa arvioidessaan, että ”direktiivin valmisteluun keskeisesti vaikuttaneita henkilöitä oli Suomessa alle kymmenen kappaletta”. Jokaisesta instituutiosta verkostoon osallistui korkeintaan muutama henkilö, useimmista vain yksi.

Sen lisäksi että valmisteluverkosto oli lukumäärältään pieni, sen jäsenet eivät vaihdelleet paljoa valmistelun aikana. Direktiivistä neuvoteltiin käytännössä kaksi vuotta, tammikuusta 2007 marraskuuhun 2008, mutta keskeiset henkilöt pysyivät samoina. Myös mukana olleet instituutiot pysyivät läpi valmistelun, lukuun ottamatta Finaviaa, jossa nähtiin jo varhaisessa vaiheessa, ettei päästökauppa tule aiheuttamaan sille toimenpiteitä. Finavian rooli valmisteluverkostossa vähenikin mitä pidemmälle valmisteluprosessissa edettiin. Pieni koko ja jäsenistön pysyvyys olivat varmasti omiaan lisäämään verkoston yksimielisyyttä ja koheesiota, kuten tullaan näkemään alaluvussa 6.1.2.

Valmisteluverkosto oli LVM:n koordinoima ryhmä, jonka jäsenillä oli omia institutionaalisia intressejä tuotavana valmisteluun. Vaikka vaikuttaakin, että ryhmä oli ulospäin varsin yksimielinen, oli sen sisällä havaittavissa tiettyjä painotuseroja. Esimerkiksi Finavian rooli valmistelun alkuvaiheessa oli vahvasti tiedon tuottaminen lentoliikenteen päästöjen määristä. Finaviassa oli paras osaaminen lentoliikenteen päästölaskennassa, ja sitä osaamista hyödynnettiin erilaisten vertailulaskelmien

tuottamisessa. Finavia tuotti lisäksi kansallisen selvityksen lentoliikenteen päästökaupan eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista suomalaisiin lentoyhtiöihin sekä osallistui komission kutsuman asiantuntijaryhmän työskentelyyn. Kyseisen ryhmän loppuraportilla on sanottu olleen suuri vaikutus komission direktiiviehdotuksen syntymiseen.

Päästökaupan perimmäinen tarkoitus on vähentää haitallisia hiilidioksidipäästöjä, ja varsinaista ympäristönäkökulmaa valmisteluun toi ympäristöministeriö. Verkoston liikennehallintovetoisuus näkyi kuitenkin myös ympäristötavoitteiden asettamisessa, Suomi ei ollut ensimmäisenä vaatimassa tiukempia päästörajoja päästökauppajärjestelmään. Myös ympäristöministeriön asiantuntija myönsi lentoliikenteen päästökaupan ympäristötavoitteet vaatimattomiksi, mutta korosti samalla jo pelkästään järjestelmän pystyyn saamisen olevan huomattava saavutus ja positiivinen signaali tulevaisuutta ajatellen. Ympäristöhallinnon ei suuremmin tarvinnut taivutella tai painostaa muita verkoston toimijoita ilmastotalkoisiin, vaan tarve vähentää päästöjä oli yleisesti hyväksytty seikka.

Ilmailuviranomaisen näkökulma painotti kansainvälistä, ICAO:n piirissä tehtävää päätöksentekoa. Ilmailussa suuret kansainväliset linjaukset tehdään ICAO:ssa, ja viranomaisen näkökulmasta näin olisi pitänyt toimia myös päästöjen vähentämiskysymyksessä. Globaalina toimintana lentoliikenteen tulisi toimia globaalisti ympäristöasioissa, eikä ilmailuviranomaisessa oltu innoissaan eurooppalaisesta sääntelystä tässä kysymyksessä. Yksi ilmailun vahvimista kansainvälisistä periaatteista on tasapuolinen kohtelu lentoyhtiöiden välillä, ja ilmailuviranomaisen asiantuntijat näkivät hyvin varhaisessa vaiheessa ehdotetun päästökauppajärjestelmän kilpailulliset epäoikeudenmukaisuudet. EU:n päästökaupassa maksutta jaettavat päästöoikeudet määrittyvät kuljetettujen tonnikipometritietojen perusteella, siis edullisinta on lentää korkealla koneen täyttöasteella. Laskentatapa suosii Keski-Euroopan molempiin suuntiin vilkkaasti liikennöityjä reittejä, ja samalla näitä reittejä lentäviä yhtiöitä, verrattuna Euroopan reuna-alueisiin, joista matkustajavirratt suuntautuvat vain yhteen suuntaan. Esimerkiksi Helsingistä Keski-Eurooppaan lennettäessä aamuinen meno- ja illan paluulento keräävät hyvin matkustajia. Ongelma on koneen säilytys näiden lentojen välillä; säilyttäminen lentokentällä ei kannata, ja

päivävuoroille on vaikea saada matkustajia. Suomalaisten lentoyhtiöiden etujen mukaisesti laskentatapa olisi pitänyt muuttaa esimerkiksi siten, että maksuttomat oikeudet määrittyisivät reitin paikkatarjonnan mukaan, tai että malliin otetaan mukaan tietynlainen energiatehokkuusfaktori, joka ottaisi uusien ja vähäpäästöisten lentokoneiden käytön huomioon paremmin.

Luonnollista siis on, että kansallinen lentoyhtiö Finnair pyrki vaikuttamaan verkoston kautta itselleen edullisen ratkaisun saamiseksi. Sen edustajien mukaan yhtiö ei kuitenkaan vastustanut itse päästökauppaa, vaan kuten muutkin lentoyhtiöt, piti maailmanlaajuista ratkaisua toivottavana. EU:n päästökauppaehdotuksessa ongelmana oli jo mainittu maksuttomien oikeuksien jakoperuste, joka ei suosinut Finnairin kaltaisia yhtiöitä. Finnairin edustajia kuunneltiin valmisteluverkostossa tarkkaan, olihan yhtiö suurin toimija Suomessa. Yhtiö saikin sanomaansa hyvin esille kansallisessa valmistelussa, ja sen edustajat olivat hyvin tyytyväisiä valmistelun toteuttamiseen.

Muiden suomalaisten lentoyhtiöiden rooli valmistelussa oli vähäinen, mikä on ymmärrettävää niiden pienen koon vuoksi. Pienemmät yhtiöt olivat kyllä mukana verkoston toiminnasta alusta alkaen, mutta suuria intressejä niillä ei ollut päästökauppaa kohtaan. Pienten yhtiöiden marginaalinen rooli saattaa selittyä sillä, että niiden edut olivat pitkälti samat kuin Finnairinkin edut, reittiverkostojen samankaltaisuuden vuoksi. Verkostossa Finnairia edustaneet näkivät itse asiassa ajavansa samalla muidenkin suomalaisten yhtiöiden etuja, eikä se ollut heille ongelma.

Yhteenvedona lentoliikenteen päästökauppa verkoston jäsenistä ja toiminnasta voidaan sanoa, että verkosto oli kooltaan varsin pieni sekä samalla jäsenistönsä suhteen pysyvä. Verkostossa edustettuina olleet instituutiot toivat kukin omaa näkökulmaansa esille varsin monipuolisesti, ottaen huomioon jäsenten pienen määrän. Intressit painottuivat liikennesektorin asioihin, ja ympäristönäkökulma oli toissijainen. Etenkin suurimman lentoyhtiön toiveet otettiin huomioon tarkasti. Mielenkiintoinen huomio nousee kuitenkin esille Brysselistä; liikenneattasean näkemyksen mukaan liikenneargumenteista ei pidetty neuvotteluissa kaikin keinoin aivan loppuun asti kiinni, ja Suomen kannalta edullisempi lopputulos olisi kenties ollut saavutettavissa, jos oltaisiin viimeiseen asti pyritty löytämään kompromisseja muiden jäsenvaltioiden

kanssa. Kompromissien löytämisen teki tosin erityisen hankalaksi se, että useimmilla jäsenvaltioilla ei ollut vahvaa kantaa komission ehdotukseen, eikä niiltä täten löytynyt halukkuutta joustaa kompromissien saavuttamiseksi. Kantojen heikkoon määrittelyyn saattoi vaikuttaa heikko tietämys päästökaupasta, ja tätä tietämystä olisi Suomesta voitu tarjota aktiivisemmin muiden maiden käyttöön.

Kun peilataan tuloksia työn teoriataustaan, viittaavat jäsenyys ja toiminta vahvasti politiikkayhteisön kuvaukseen. Poliitiikkayhteisöä kuvaavat pieni osallistujamäärä, suuri jatkuvuus sekä jäsenien kapeat intressit. Intressien kohdalla on havaittavissa hajontaa, mutta liikenneministeriön vahva koordinoiva rooli vaikutti siihen, että ulkoisesti verkosto antoi yhtenäisen kuvan itsestään. Pieneen osallistujamäärään vaikuttivat varmasti Suomen suhteellisen kapea hallinto, mutta myös käsiteltävän asian kapealaisuus. Vaikka lentoliikenteen päästökauppa sivuaa ainakin ympäristö- ja liikennehallinnon alaa, saatiin verkostossa muodostettua suhteellisen yhtenäinen näkemys Suomen kannasta direktiiviehdotukseen. Merkittävä asema oli liikenneministeriöllä, jonka kädenjälki näkyy verkoston toiminnassa, ja varmasti myös sen lopullisessa yksimielisyydessä; ei ollut epäselvyyttä mikä hallinnonala dominoi valmistelutyötä.

5.1.2 Verkoston sisäiset suhteet

Edellä tarkasteltiin jäsenyyttä verkostossa ja eri instituutioiden intressejä. Tässä alaluvussa paneudutaan tarkemmin verkoston sisäisiin suhteisiin, ja eritellään sitä, millaisiksi vastaajat kokivat valtasuhteet sekä interaktion verkoston sisällä. Lopuksi esitellään haastateltujen käsityksiä verkoston yksimielisyydestä.

Lentoliikenteen päästökauppaverkosto oli asiantuntijaryhmä, jonka koordinoivastuu ja toimivalta oli liikenneministeriöllä. Poliitiikkaverkoston vetäjällä tai puheenjohtajalla on luonnollisesti paljon sananvaltaa verkoston toiminnan ja tulosten suhteen. Lentoliikenteen päästökauppaverkostoa koordinoitiin liikenne- ja viestintäministeriöstä, joten sen virkamies oli keskeisessä asemassa intressien yhteensovittamisessa. Hän myös edusti Suomea neuvoston ympäristötyöryhmän kokouksissa, jolloin myös konkreettinen vallankäyttö oli keskittynyt samalle asiantuntijalle. Toimivalta lentoliikenteen

päästökauppa-asiassa oli liikenneministeriössä, ja tämä seikka hyväksyttiin ongelmitta muissa osallistuvissa instituutioissa. Vastauksista ilmenee kuitenkin eroja siinä, kuinka valtasuhteista ajateltiin riippuen edustaako toimija toista ministeriötä, vai ministeriön alaista virastoa. Toisissa ministeriöissä valtasuhteet nähtiin tasavertaisimpina kuin virastoissa, joissa toimivallan katsottiin selkeästi olevan ministeriötasolla. Ministeriöiden edustajien vastauksissa painotettiin yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa, kun taas esimerkiksi ilmailuviranomaisessa nähtiin toimivallan olevan yksiselitteisesti ministeriössä. Tätä ei kuitenkaan pidetty mitenkään negatiivisena asiana, päinvastoin se selkeytti verkoston muodostumista ja vastuita viranomaisten välillä.

Finnairissakin tunnustettiin vetovastuun olevan selkeästi liikenneministeriöllä, mutta sillä ei suoranaisesti nähty olevan suurta vaikutusta valmistelun kululle. Epäilemättä asian hoitaminen liikennehallinnossa oli kuitenkin mieluisa ratkaisu lentoyhtiön kannalta, sinne kun oli tiiviit suhteet jo entuudestaan. Lentoyhtiön edustajien vastauksista ilmenee, että heillä oli suuri luotto LVM:n toimintaa kohtaan, ja että yhtiön mielipiteet otettiin hyvin huomioon, samalla kun valmisteluvastuu oli kuitenkin selkeästi ministeriöllä. Finnairilla oli avustava rooli, he auttoivat ministeriötä hahmottamaan mistä päästökaupassa lopulta on kyse.

Liikenneministeriön virkamies ei puolestaan erityisesti korostanut verkoston valtasuhteita vastauksissaan. Hänelle toki oli selvää, että hän on koordinoitivastuussa direktiivin valmistelussa, mutta erityistä muita suurempaa valtaa tässä suhteessa ei nähty käytettävän. Hän myös korosti, että mielipiteitä kerättiin kaikilta halukkailta toimijoilta, ja kaikessa pyrittiin mahdollisimman avoimeen valmistelutyöhön. Kannan muodostaminen direktiiviehdotukseen olisi toki ollut paljon hankalampaa ilman yhteistyötä muiden osallistujien kanssa, tämä ministeriössä ymmärrettiin hyvin.

Ehdotusta lentoliikenteen päästökauppadirektiivistä käsiteltiin neuvoston ympäristötyöryhmässä kiireisimmillään viikon välein Portugalin puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2007, ja suunnilleen vastaavalla aikataululla kutsuttiin koolle Suomen valmisteluverkosto, aina kun neuvoston kokouksista oli uutta kerrottavaa. Finnairin edustaja kertoi laskeneensa kalenteristaan 18 päästökauppaan

liittyvää kokousta kahden vuoden ajalta. Varsinaisten kokoontumisten lisäksi yhteyttä pidettiin sähköpostilistan avulla, joka käsitti kaikki päästökaupan parissa olevat toimijat. Valmistelua vetäneelle virkamiehelle lentoliikenteen päästökauppa oli täysipäiväinen työ kahden vuoden ajan, ja se vei huomattavan määrän aikaa myös muilta keskeisiltä valmisteluverkon jäseniltä. Pienemmät lentoyhtiöt osallistuivat valmisteluun hieman muita vähemmän, mutta niidenkin mukanaolo puhuu vahvan koheesion puolesta, kaikki halukkaat olivat mukana siinä määrin kuin katsoivat etujensa mukaista olevan.

Verkoston interaktion jatkuvuutta auttoi varmasti sen pieni jäsenmäärä ja alhaiset kynnykset ottaa yhteyttä muihin jäseniin, samoin kuin vähäiset henkilövaihdokset. Valmistelutyö oli erittäin tiivistä, ja vastauksista välittyi asiantuntijaverkoston luottamukselliset keskinäiset suhteet. Kansallisen verkoston keskinäinen koheesio heijastui jopa jossain määrin kansainvälisissä neuvotteluissa; muiden jäsenvaltioiden neuvottelijat eivät aina pitäneet Suomen neuvottelulähtökohtia tarpeeksi kunnianhimoisina ympäristötavoitteiden suhteen, johtuen liikennesektoripainotteisesta valmistelusta. Suomi oli siinä mielessä poikkeuksellinen tapaus, että valmistelu hoidettiin liikennesektorin kautta, suurimmassa osassa jäsenvaltioita lentoliikenteen päästökaupan neuvottelemisen oli ympäristöhallinnon vastuulla, ja myös neuvostossa sitä käsiteltiin ympäristötyöryhmässä, eikä liikennepuolella.

Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelua koskevat vastaukset korostavat lähes täysin poikkeuksetta valmisteluverkon yksimielisyyttä. LVM:n vastuuvirkamies ei juurikaan mainitse konflikteja esiintyneen verkoston jäsenien välillä, vaan yhteinen kansallinen etu ja sitä kautta neuvottelukannat löytyivät vaivatta. Myöskään Finnairin puolelta ei nostettu esiin ristiriitoja valmisteluverkostossa, vaan kiiteltiin ministeriön ymmärrystä maksuttomien oikeuksien laskutavan epäoikeudenmukaisuuksien tunnistamisessa ja yritystä korjata niitä neuvotteluissa. Oikeastaan vain ympäristöministeriön edustaja havaitsi pieniä jännitteitä lentoyhtiöiden ja ympäristötavoitteiden välillä, mutta nekin liittyivät enemmän kansainvälisiin neuvotteluihin kuin kansallisen valmisteluverkon sisäisiin ristiriitoihin, ja ympäristöministeriössä ymmärrettiin muiden jäsenten mielestä hyvin maan kokonaisuus. Suomen kanta direktiiviehdotukseen oli ristiriidassa komission ja useimpien muiden

jäsenvaltioiden kantojen kanssa, mutta kansallinen verkosto itsessään oli erittäin yksimielinen.

Huomionarvoista on sekin, suomalaiset että lentoyhtiöt olivat keskenään melko yksimielisiä päästökauppaan valmistautumisessa. Vaikka yhtiöillä oli huomattavia kokoeroja, nähtiin varsinkin Finnairissa niiden intressien olevan samanlaiset, eikä ristiriitoja Suomessa täten ilmennyt. Suomen tilannetta on hyvä peilata eurooppalaisten lentoyhtiöiden etujärjestö AEA:n toimintaan, jossa yhtenäistä kantaa päästökauppaan ei saatu muodostettua, johtuen lukuisista ristiriitaisista intresseistä erilaisissa maantieteellisissä ja kilpailullisissa asemissa olevien yhtiöiden välillä. Pohjoismaisista lentoyhtiöistä SAS olisi voinut yrittää vaikuttaa Suomen kannanmuodostukseen tytäryhtiö Blue1:n kautta, mutta mitään sellaista ei haastatteluaineistosta käy ilmi. Se, että muut Pohjoismaat eivät toimineet Suomen kanssa yhtä aktiivisesti päästökaupan tuomien kilpailullisten vääristymien korjaamiseksi, johtui luultavasti niiden valmistelun ympäristösektorivetoisuudesta, jossa lentoyhtiöiden tai liikennepuolen ongelmia ei kuunneltu yhtä herkästi kuin Suomessa.

Valtasuhteet nähtiin hieman erilailla riippuen asiantuntijan organisaatiosta; ministeriöt näkivät toisensa enemmän tasavertaisina toimijoina kuin viranomaiset tai lentoyhtiöt. Valtasuhteet eivät kuitenkaan olleet pinnalla verkoston työskentelyssä, eikä kukaan kokenut tarvetta kiistää minkään instituution osallistumista tai roolia valmistelussa. Valmistelu oli hyvin tiivistä varsinkin kiireisimpään aikaan, ja verkoston jäsenet kutsuttiin koolle säännöllisesti pohtimaan seuraavia askelia neuvotteluissa. Verkosto oli erittäin yksimielinen kannoissaan, eikä ristiriitoja ilmennyt, vaikka jokaisella organisaatiolla omia intressejä olikin tuotavana valmisteluun. Edes keskenään kilpailevien lentoyhtiöiden näkemykset eivät olleet konfliktissa keskenään. Valmisteluverkoston jäsenet olivat hyvin tiiviisti yhteydessä toisiinsa, interaktiota oli paljon ja sitä toteutettiin kaikilla mahdollisilla kanavilla. Liikenneministeriöllä oli kuitenkin selkeä vastuu valmistelussa, ja se aikataulutti kokoontumiset sekä laati viimeiset kannanotot samoin kuin osallistui virallisiin neuvoston valmistelukokouksiin. Verkoston jäsenet olivat kuitenkin hämmästyttävän yksimielisiä Suomen kannoista, joten politiikkayhteisön piirteet saavat lisätukea sisäisten suhteiden osalta.

Valmisteluverkoston politiikkayhteisön piirteitä korostava luonne saattaakin kertoa enemmän verkoston sosiaalistavasta vaikutuksesta kuin niinkään sen jäsenten yksimielisyydestä. Kyseiseen ilmiöön on kiinnitetty huomiota aikaisemmassakin politiikkaverkostojen tutkimuksessa (esim. Papadopoulos 2010), ja se vaikuttaisi olevan hyvin yleistä pienien asiantuntijaryhmien käyttäytymisessä. Vaikuttaisikin luonnolliselta reaktiolta, jos samanmielisten ihmisten keskustellessa keskenään heidän välinen yhteisymmärryksensä kasvaisi ”yhteisen oppimisen” kautta (Papadopoulos 2010, 1040).

5.1.3 Tiedon kulku valmisteluverkostossa

Valmistelutyön etenemisen kannalta ja verkoston keskinäisten suhteiden hahmottamiseksi on oleellista tarkastella resurssien jakautumista verkon jäsenten välillä. Tieto ja sen tuottaminen on keskeisessä osassa politiikkaohjelman valmistelua nykyään, ja tieto voidaan nähdä keskeisemmäksi toimijoiden resurssiksi myös lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä neuvoteltaessa. Toki voitaisiin tarkastella muitakin resursseja, kuten asiaan käytettävän työvoiman määrää tai lobbaukseen laitettavia rahavirtoja, mutta nämä asiat ovat hyvin hankalasti tutkittavia, eikä niiden merkitys pienen maan tiiviissä verkostossa kuitenkaan liene informaation kulkuun verrattavissa. Tässä alaluvussa esitellään haastateltujen näkemyksiä informaation kulusta verkostossa sekä siitä, kuka tuotti verkoston käytössä olevan tiedon.

Päällimmäinen havainto aineistosta on, että informaation kulkuun oltiin erittäin tyytyväisiä jokaisessa valmisteluun osallistuneessa organisaatiossa. Kun valmisteluverkosto oli saatu muodostettua, koordinoiva virkamies piti verkoston jatkuvasti tietoisena virallisten neuvotteluiden etenemisestä, pääasiassa sähköpostin välityksellä. Hän jopa jakoi luottamuksellisesti kokousmuistioita valmisteluverkostolle, mitä voi pitää suuren luottamuksen osoittamisena valtionhallinnon ulkopuolisia tahoja kohtaan. Raporttien kierrättämisen lisäksi järjestettiin tiiviisti tapaamisia direktiivin valmistelun ollessa käynnissä. Näissä tilaisuuksissa paitsi laadittiin Suomen kantaa, myös vaihdettiin informaatiota ja erilaisia selvityksiä aiheeseen liittyen. Useaan otteeseen korostettiin tiedon nopean kulun merkitystä valmistelulle; tiiviissä neuvotteluprosessissa käännteet saattavat olla arvaamattomia, ja mitä nopeammin niistä

tieto kulkee, sitä nopeammin pystytään reagoimaan ja muodostamaan kantoja. Yhdessäkään vastauksessa ei nostettu esiin tietokatkoksia tai muita epäselvyyksiä tiedon kulussa valmisteluverkoston sisällä.

Päävastuu tiedon jakamisella oli luonnollisesti neuvoston kokouksiin osallistuneella LVM:n neuvottelijalla, mutta tietoa jaettiin vastausten perusteella avoimesti myös toiseen suuntaan. Ministeriössä oltiin varsin avoimia ottamaan vastaan kaikkea päästökauppaan liittyvää informaatiota, ja muita tahoja kannustettiin sen jakamiseen. Liikenneministeriössä koettiin tärkeäksi muiden ministeriöiden tuottama taustatuki päästökauppaan liittyen; ympäristöministeriössä oli paljon kokemusta ”perinteisen” päästökaupan neuvottelemisesta ja siihen liittyneistä ongelmista, samoin kuin tietoa päästökaupan perustoiminnasta. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Energiamarkkinaviraston puolelta saatiin lisäksi kokemuksia päästökaupan käytännön toiminnasta ja kansallisesta päästökauppalaista.

Viralliset asiakirjat ja komission ehdotus lentoliikenteen päästökauppadirektiiviksi olivat tärkeimpiä dokumentteja, joita valmisteluverkostossa jaettiin. Koko verkoston päätarkoitushan oli arvioida direktiiviehdotusta ja laatia siihen liittyen kantoja ja muutosehdotuksia. On kuitenkin väärin sanoa, että kaikki informaatio olisi tullut EU-tasolta, ja kansallisen verkoston tehtäväksi olisi jäänyt pelkästään tämän annetun materiaalin kommentoiminen. Suomen valmisteluverkosto nimittäin tuotti itse aktiivisesti erilaista materiaalia neuvotteluiden edistämiseksi. Tiedon tuottamisen voi katsoa alkaneeksi jo kauan ennen komission direktiiviesityksen julkaisemista, ja niiden tekemisessä ilmailuviranomaisella sekä Finavialla oli merkittävä rooli.

Päästökauppa oli kovassa nosteessa eurooppalaisessa ilmastokeskustelussa 2000-luvun alussa, ja pääasiassa energiantuotantoa koskeva yleinen päästökauppa saatiin neuvoteltua vuonna 2003. Samoihin aikoihin voimistuivat vaatimukset myös lentoliikennettä kohtaan vähentää alan jatkuvasti kasvavia kasvihuonepäästöjä. Suomessa valmistauduttiinkin erilaisiin päästövähennystoimiin hyvissä ajoin tekemällä eri vaihtoehtojen vaikutuksia kartoittavia selvityksiä, joista ensimmäinen valmistui LVM:n julkaisemana vuonna 2003. Tärkeä oli myös Ilmailulaitoksen tilaama esiselvitys lentoliikenteen päästökaupan vaihtoehtoista, joka valmistui toukokuussa 2005

(Tervonen 2005). Näissä selvityksissä pyrittiin hahmottamaan kokonaiskuva lentoliikenteen päästöjen vähennyskeinoista sekä siitä, miten niihin voidaan varautua viranomaistehtävien ja lentoyhtiöiden kannalta. Selvityksissä arvioitiin myös järjestelmien aiheuttamia kustannuksia liikenteenharjoittajille. Ilmailuviranomainen käytännössä tuotti kansalliset selvitykset, joten päästökaupan hoitaminen nimenomaan liikennesektorilla alkoi hahmottua jo varhain. Näkökulma oli selkeästi liikennepoliittinen ja toiminnanharjoittajien kustannuksiin keskittyvä, ympäristötavoitteille ei niinkään laitettu painoarvoa.

Esiselvitysten merkitys varsinaisissa direktiivineuvotteluissa oli kuitenkin pieni. Ne olivat luonteeltaan ”entä jos” –selvityksiä, eikä niiden informaatio enää soveltunut varsinaisiin direktiivineuvotteluihin. Komission esityksen tultua päästökauppajärjestelmän perusrakenteisiin oli myöhäistä puuttua, ja vaikuttaminen kohdistui kokonaisuuden kannalta pieniin asioihin. Komissio kokosi erityisen työryhmän (European Climate Change Programme) selvittämään päästökaupan vaihtoehtoja ennen ehdotuksen julkaisua, ja tässä ryhmässä Suomea edusti Finavia. Valmistelutyö oli varsin massiivista, ja komissio tuotti valtavan määrän tietoa lentoliikenteen päästökaupasta, joten oli vaikea ennakoida mihin suuntaan varsinainen esitys nojautuisi, mutta joitain järjestelmän perusasioita siitä saattoi havaita. Lisäksi Finavian asiantuntija muistutti siitä seikasta, että komission työryhmät ovat usein keinoja sitouttaa jäsenvaltioita tuleviin lainsäädäntöehdotuksiin. Kun on jo ollut osallisena päästökauppaa valmistelleessa työryhmässä, on helpompi hyväksyä, että esitetään päästökauppaa aloitettavaksi, kun asia on entuudestaan tuttu.

Esiselvitysten ja komission työryhmiin osallistumisen ansiosta Suomessa oli varsin hyvät tiedot päästökaupasta komission ehdotuksen tullessa julki. Useissa vastauksissa tuotiin esiin Suomen hyvä valmistautuminen; oli valtioita, joissa lentoliikenteen päästökauppaosaaminen oli käytännössä olematonta direktiivineuvotteluiden alkuvaiheessa. Myös Finnairin asiantuntijat korostivat kansallisen tietotaitomme olleen varsin korkealla tasolla verrattuna eräisiin muihin eurooppalaisiin kansallisiin lentoyhtiöihin. Sitä hieman harmiteltiin, että Finnairin kanssa samankaltaisessa asemassa olleet lentoyhtiöt eivät ymmärtäneet ajoissa järjestelmän piirteitä, sillä niiden viranomaisilta olisi voinut saada neuvotteluissa tukea Suomen kannoille.

Direktiivineuvotteluihin verkosto tuotti lähinnä pieniä selvityksiä ja erilaisia esityksiä sekä luonnollisesti muutosehdotuksia direktiiviin. Neuvoston työryhmässä pidetyt esitykset laadittiin yleensä yhdessä verkoston jäsenten kanssa, ja niillä oli jokaisen organisaation hyväksyntä. Keskeisin rooli oli jälleen LVM:n neuvottelijalla, joka esitykset lopulta esitti Brysselissä. Voi nähdä, että instituutiot tuottivat valmisteluun intressiensä mukaisesti tietoa omasta näkökulmastaan, varsinaista lobbausta esiintyi kuitenkin vähän. Ympäristöhallinto tuotti ympäristöministeriön kautta perustietoa päästökaupasta, ilmailuviranomainen painotti ennen kaikkea ICAO-sääntelyn tärkeyttä sekä kilpailullisten vääristymien välttämistä, ja välitti tietoa taustatietoa kansainvälisen oikeuden suhtautumisesta EU:n päästökauppaan. Finavia tuotti viralliset päästötiedot Suomen lentoliikenteen päästöistä, joita käytettiin taustoittamaan omien kantojen esittämistä. Merkittävin tiedon tuottaja verkostossa oli kuitenkin lentoyhtiö Finnair.

Finnairilla oli eniten intressejä pelissä direktiivin kanssa, ja tämä näkyi sen tiedon tuottamisessa kansallisen verkoston käyttöön. Vastauksista ilmenee, että välillä Suomen kanta oli käytännössä Finnairin kanta, ja yhtiön tuottamaa materiaalia käytettiin suoraan perustelemaan Suomen neuvotteluasemia. Tilanne on toki ymmärrettävä; merkittävimmällä toimijalla on suuri rooli sitä koskevan sääntelyn valmistelussa ja sitä kuunnellaan tarkasti. Eikä Finnairin valta-asemaa pidetty ongelmallisena muidenkaan puolesta, tiedon tuottamisessa korostuu vahvasti valmistelun liikennesektorivetoisuus, jos esimerkiksi ympäristöhallinto olisi ollut vetovastuussa, olisi tiedon tuottamisen painopiste saattanut olla muualla. Yksimielisyyttä edisti varmasti myös se, että Finnairin esittämät teesit olivat usein samoja kuin muiden valmistelussa mukana olleiden organisaatioiden.

Finnairin suureen rooliin tiedon tuottamisessa vaikutti epäilemättä myös muut resurssit, joita lentoyhtiöllä oli käyttää päästökaupan valmisteluun. Tämä korostuu etenkin suhteessa muihin suomalaisiin lentoyhtiöihin, jotka eivät juurikaan tuottaneet informaatiota valmisteluun omista näkökulmistaan. Muiden yhtiöiden tiedon tuottaminen rajoittui lähinnä lausuntojen antamiseen eduskunnan valiokunnille, direktiivin valmistelussa ne turvautuivat pitkälti Finnairin tuottaman tiedon varaan, jota Finnair myös niille toimitti.

Finnairin tuottaman tiedon lähtökohtana oli osoittaa, että ehdotettu tapa jakaa maksuttomat päästöoikeudet oli epätasa-arvoinen Euroopan reuna-alueille operoivien lentoyhtiöiden kannalta. Vaikuttaakseen laskutavan muuttamiseen yhtiö tuotti erilaisista lähteistä vaihtoehtoisen laskentatavan, jota se yritti saada vaihtoehdoksi neuvotteluihin. Eurooppalaisten lentoyhtiöiden etujärjestö AEA:lla oli varsin merkittävä tiedontuottamisrooli, sitä kautta Finnair esimerkiksi sai informaatiota, jonka perusteella laskettiin ehdotetun päästökaupan vaikutuksia kilpailijoihin ja täten selkeytettiin Finnairin asemaa päästökaupassa. Kuten lähes kaikki muutkin lentoyhtiöt, ajoi myös Finnair ICAO-tason ratkaisua päästöjen vähentämiseen, ja tuotti esityksiä ja muuta materiaalia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Finnairille oli suuresti hyötyä sen kansainvälisistä suhteista, AEA ja kansainvälinen lentoyhtiöiden järjestö IATA vaikuttivat luonnollisesti omia reittejään myös päästökauppalainsäädännön valmisteluun, ja niiden kautta tietoa tuotettiin myös Finnairille.

Verkoston työn kenties keskeisin resurssi oli tieto, jolla direktiiviehdotusta pyrittiin muokkaamaan Suomelle edullisempaan suuntaan. Tiedon jakamisessa LVM oli keskeisessä roolissa, mutta informaatiota kerättiin jokaiselta verkoston jäseneltä kunkin intressien mukaisesti. Suomen lähtökohdat direktiivin valmisteluun olivat siltä kannalta suotuisat, että kansallisia selvityksiä lentoliikenteen päästökaupan vaikutuksista oli laadittu jo aikaisemmin, ja perustiedot olivat näin hallussa, vaikka selvityksillä ei suoranaista arvoa neuvotteluissa enää ollutkaan. Vaikka verkoston jäsenillä oli mahdollisuus tuottaa informaatiota tasapuolisesti, korostui Finnairin rooli tässä suhteessa. Tiedon jouhevalla kululla oli yksimielisyyttä lisäävä vaikutus verkoston jäsenien välillä, liikennesektorin toimijat olivat toki lähtökohtaisestikin keskenään samaa mieltä päästökaupasta.

Koko verkoston tasolla tiedon tuottamisen voi nähdä vastaavan jälleen kerran melko tarkasti politiikkayhteisöä. Verkoston pienellä koolla on varmasti jälleen kerran vaikutusta informaation välittömään kulkuun, mutta tutkimuksissa on esitetty myös näkemyksiä, joiden mukaan informaation vaihto määrittyy sen ”välityskustannusten” mukaan; mitä tutumpia verkoston jäsenet ovat toisilleen, sitä helpompi niiden on lähestyä toisiaan, ja täten vaihtaa informaatiota keskenään (Leifeld & Schneider 2012,

732; Majone 2001, 60—61). Oletuksena on, että verkoston jäsenten tavoitteena on saada omaa asiaansa ajetuksi mahdollisimman tehokkaasti, mutta informaatiota saadakseen niiden tulee ottaa huomioon informaation hankkimisen transaktiokustannukset. Informaation välityskustannukset ovat erityisen alhaiset konsensushakuisissa poliittisissa kulttuureissa, joissa asioita on tapana valmistella tiiviissä asiantuntijakomiteoissa (Leifeld & Schneider 2012, 742). Helposti on toki nähtävissä tällaisten komiteoiden negatiiviset vaikutukset, mikäli vakiintunut eliitti kommunikoi pelkästään keskenään.

5.1.4 Verkoston suhde ulkopuolisiin verkostoihin

Viimeisenä lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelua käsittelevänä alakohtana tarkastellaan valmisteluverkoston suhdetta Suomen ulkopuolisiin verkostoihin. Kuten todettua, lentoliikenteen päästökauppaverkosto koostui eri alojen asiantuntijoista, joilla kaikilla oli kontaktinsa oman alan ulkomaisiin toimijoihin. Onkin oleellista käsitellä sitä, miten muiden maiden asiantuntijat vaikuttivat Suomessa tehtävään työhön; tuliko ulkomailta oleellisia ideoita päästökauppaan liittyen, tai seurattiinko Suomessa jonkin maan esimerkkiä valmistelun suhteen?

LVM:n virkamies oli pääneuvottelijana olennaisessa roolissa myös virallisessa yhteydenpidossa ulkomaisiin verkostoihin. Neuvoston työryhmäkäsittelyssä neuvoteltiin direktiivitekstistä, ja tilanteesta riippuen haettiin kumppaneita muista jäsenvaltioista. Tässä vaiheessa myös Suomen pysyvällä EU-edustustolla oli merkittävä rooli intressien esilletuomisessa. Edustuston liikenneasioista vastannut virkamies toi erilaisissa yhteyksissä esille lentoliikenteen päästökaupan kytkeytymistä yleisempään liikennepoliittiseen kokonaisuuteen, ja esitteli Suomen kantoja kollegoilleen. Neuvostokäsittelyssä Suomen kannalta ongelmallista oli se, että neuvottelija oli liikennesektorilta; kuten jo aiemmin todettu, lähes kaikilta muilta jäsenvaltioilta päästökauppaa neuvottelivat ympäristöhallinnon edustajat. Suomen edustaja koki siis liikennepoliittisiin argumentteihin perustuvan yhteistyön löytämisen vaikeaksi varsinaisissa virallisissa työryhmissä. Esille nostettiin myös yleisen ilmastopoliittisen ilmapiirin vaikutus direktiivineuvotteluissa, direktiiviä neuvotellessa kansainväliset ilmastoasiat olivat huomattavasti suuremmassa roolissa kuin nykyään, ja neuvottelujen

taustalla vaikutti oletus siitä, että lentoliikenne saadaan mukaan kansainväliseen ilmastositomukseen lähivuosina.

Iso-Britannia oli näkyvä vaikuttaja lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä neuvoteltaessa, ja sillä oli suurimmaksi osaksi vastakkaiset näkemykset Suomen kannalta tärkeistä asioista. Britanniasta käytiin ahkerasti muissa jäsenvaltioissa lobbaamassa näkemyksiä, ja maan hallinto tuotti lukuisia mittavia selvityksiä tukemaan kantaansa. Suomeakin yritettiin neuvotteluissa taivutella useaan otteeseen brittien kannalle, mutta näihin lähestymisyrittäisiin ei lähdetty mukaan. Britannian lentoliikenteen rakenne on erilainen Suomeen verrattuna, ja sen liikenteenharjoittajat hyötyivät esitetystä päästökaupparamallista. Muita luonnollisia lähestymissuuntia Suomelle olisivat olleet muut Pohjoismaat ja laajemmin Pohjois-Eurooppa, mutta näiden valtioiden kanssa ei vastausten mukaan käyty kovinkaan tiivistä keskustelua kantojen yhteensovittamisesta. Epävirallisia keskusteluja epäilemättä käytiin, mutta valmistelun ympäristöhallintovetoisuus muissa maissa etäännytti liikennesektorivetoista Suomea niistä. Pienimuotoinen poikkeus oli Pohjoismaiden ilmailuviranomaisten ympäristökokoontuminen (N-ALM), jonka piirissä valmisteilla olevasta päästökaupastakin on varmasti keskusteltu. N-ALM ei kuitenkaan ole virallinen valmistelualue, vaan sen taustalla on tarve koordinoita Pohjoismaiden kantoja ICAO:ssa tapahtuvaa lentoliikenteen ympäristösääntelyä varten.

Ilmailuviranomaisella olisi ollut virallinen asema ICAO:n piirissä tapahtuvaan sääntelyyn vaikuttamiseen, mutta järjestö ei ollut edennyt konkreettisesti ympäristötyössään. Maailmanlaajuinen yhteistyö ei ole luonteeltaan nopeaa, mutta niin viranomaisessa kuin Finnairissakin oltiin kuitenkin pettyneitä sen ICAO:n saamattomuuteen. Vähitellen Ilmailuhallinnossa alkoikin vahvistua kuva, jonka mukaan EU:n lentoliikenteen päästökauppa on vain väliaikainen ”harjoitus”, jonka tarkoitus on patistaa kansainvälisiä neuvotteluita maailmanlaajuisesta järjestelmästä. Direktiivin valmistelun ympäristövetoisuus muissa EU-maissa vähensi ilmailuviranomaisen tarvetta koordinoita muiden jäsenvaltioiden kollegojen kanssa.

Muista verkoston jäsenistä ylivoimaiset kontaktit ulkomaille oli Finnairilla. Kohtuullisen suurena lentoyhtiönä se on jäsen alan kaikissa merkittävässä

yhteistyöelimissä, kuten IATA:ssa ja AEA:ssa, jotka käyttävät lobbausvaltaansa poliittiseen päätöksentekoon. Näiden lisäksi Finnair vaikutti omalta osaltaan suoraan Euroopan parlamenttiin, neuvostoon ja komissioon. Lentoyhtiön edustajien vastauksista käy ilmi, että vaikuttaminen parlamenttiin oli näistä kolmesta instituutiosta helpointa, ja se tapahtui pääasiassa suomalaisten parlamentin jäsenten kautta. Entuudestaan tuttuihin liikenneasioissa profiloituneisiin MEP:hin pidettiin luonnollisesti eniten yhteyttä, nimeltä vastaajat mainitsevat Alexander Stubbin sekä Eija-Riitta Korholan (molemmat kokoomuksesta), joita Finnairista käytiin tapaamassa henkilökohtaisesti ja jotka ymmärsivät yhtiön mukaan suunnitellun päästökaupan ongelmat. Neuvostoon ja komissioon vaikuttaminen oli yhtiön edustajien mukaan vaikeampaa, ja siinä apuna olivat myös pysyvän edustuston virkamiehet. Komissioon näkemyksiä yritettiin viedä muun muassa järjestämällä tapaaminen komissaari Rehnin kanssa, vaikka hänellä ei liikenneasioita ollutkaan vastuullaan. Ylipäättään komission suuntaan vaikuttaminen oli vastaajien mukaan vaikeinta, mutta samalla tärkeintä, komission ehdotuksen jälkeen päästökaupan peruspiirteet olivat lyöty lukkoon, eikä niitä helpolla enää muutettaisi. Ilman henkilökohtaisia kontakteja komission virkamiehiin ennakkotietojen saaminen direktiiviehdotuksista on vaikeaa.

Luonnollinen kanava Finnairin vaikuttamiselle olivat oman aktiivisuuden lisäksi erilaisten teollisuuden etujärjestöjen hyödyntäminen. Läheisin viiteryhmä on Eurooppalaisten lentoyhtiöiden järjestö AEA, joka toimii Brysselistä käsin, ja jolla oli hyvät vaikuttamiskanavat läpi unionin instituutioiden. AEA:n työtä päästökaupan suhteen vaikeutti eurooppalaisten lentoyhtiöiden erilaiset mielipiteet ehdotuksen suhteen, useissa lentoliikennettä koskevissa asioissa järjestöllä ei ole vaikeuksia muodostaa yhtenäistä kantaa, mutta päästökaupan kohdalla se ei ollut mahdollista. Asiaan vaikutti varmasti myös suurimpien eurooppalaisten lentoyhtiöiden suhteellinen hyötyminen ehdotetusta päästökauppamallista. AEA:n hyödyllisyys ilmeni lähinnä tiedon välittämisenä, liikennetilastojen tuottamisena sekä tilaisuuksien järjestämisenä, joissa Finnairkin kävi esittelemässä omia huolenaiheitaan.

Lentoyhtiöille tärkeitä kansainvälisiä viiteryhmiä ovat muut samaan allianssiin kuuluvat yhtiöt, sillä ne muodostavat keskenään yhteistyötä tekevän verkoston, jossa reittejä ja muita palveluita optimoidaan yhtiöiden kesken. Samaa allianssiin kuuluvilla

lentoyhtiöillä on siis läheiset suhteet, ja näitä suhteita Finnairissakin yritettiin käyttää hyväksi päästökauppaa neuvoteltaessa. Ainakin unkarilaiseen lentoyhtiöön Maleviin yritettiin vaikuttaa lähettämällä sen työntekijöille muistioita ja muuta päästökauppamateriaalia, ja tätä kautta mahdollisesti saada Unkarin viranomaiset tietoiseksi päästökaupan ominaisuuksista. Finnairin vastaajat harmittelivatkin myöhäistä heräämistä pienempien maiden lentoyhtiöiden informoimiseen, sitä kautta olisi mahdollisesti ollut saatavissa tukea maksuttomien oikeuksien laskutavan muutokselle. Oman allianssin ulkopuolisten yhtiöiden kanssa ei Finnair käynyt juurikaan keskustelua. Finnairiin kommunikaatiossa muiden lentoyhtiöiden kanssa kävi selkeästi ilmi Suomen hyvät pohjatiedot päästökaupasta verrattuna muihin jäsenvaltioihin.

Haastatelluista oikeastaan vain Finavian edustaja oli mukana komission työssä aikana ennen direktiiviehdotuksen julkaisemista. Pysyvä EU-edustusto oli myös jollain tavalla mukana komission työssä, mutta kovinkaan paljon Suomi ei pystynyt vaikuttamaan etukäteen direktiiviehdotuksen sisältöön. Komission lentoliikenteen päästökauppaa käsitellyt työryhmä olisi vaikuttamiseen varmasti soveltunut, mutta sen työmäärä oli massiivinen, eikä työryhmän loppuraportti vaikuta ohjanneen direktiivin luonnostelua paljoakaan.

Jokaisen hallinnonalan edustajat kävivät lisäksi keskusteluja omilla tahoillaan päästökaupan muodostumisesta, mutta nämä olivat luonteeltaan kevyempiä ajatustenvaihtoja, eikä niillä ollut suurta merkitystä kantoja muodostettaessa. Kuten ympäristöministeriön asiantuntija asian ilmaisi, ”Suomen kaltaisessa maassa pitää aina vähän vilkuilla sivustoille”, seurata mitä muualla asioista ajatellaan. Suomen kaltaisen valtion tulee ainakin olla perillä siitä, mitä ei kannata lähteä kynsin hampain vastustamaan.

Taulukossa 2 on tiivistetty empiiristen havaintojen perusteella saatu kuva valmisteluverkoston piirteistä politiikkayhteisön ja asiaverkoston suhteen.

<i>Ulottuvuus</i>	<i>Politiikkayhteisö</i>	<i>Asiaverkosto</i>
Jäsenten lukumäärä	Pieni	Suuri

Intressi	Ammatillinen, kapea	Paljon erilaisia ristiriitaisia intressejä
Interaktion toistuvuus	Jatkuva interaktio, kattaa kaikki osallistujat sekä aiheet	Yhteydenpito vaihtelee sekä frekvenssin että aiheiden suhteen
Jatkuvuus	Jäsenyys, perusarvot, ja lopputulos pysyvät pääosin samoina. Henkilökohtainen jäsenyys	Jäsenyys vaihtelee. Institutionaalinen jäsenyys
Suhde ulkopuolisiin verkostoihin	Vahva yhtenäinen suhtautuminen	Jäsenillä omat erilliset suhteensa ulkopuolisiin verkostoihin
Konsensus	Yksimielisyys, jäsenet jakavat samat arvot ja lopputulos on legitiimi	Näennäinen yksimielisyys, jonka alla piileviä konflikteja
Resurssien jako	Kaikilla tasapuolinen pääsy resursseihin, resursseja vaihdetaan keskenään	Tiettyillä toimijoilla on resursseja, mutta ne ovat epätasaisesti jakautuneita ja vaikeasti saatavilla
Resurssien tuottaminen	Jäsenet tuottavat tasapuolisesti resursseja	Resursseja tuotetaan yksipuolisesti, tietyt toimijat kontrolloivat resurssien tuotantoa
Valta	Vallan tasapaino jäsenten välillä. Yksi toimija saattaa dominoida, mutta myös muilla on valtaa päättää asioista	Epätasaiset valtasuhteet, vallankäyttö on nollasummapeliä

Taulukko 2. Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmisteluverkoston piirteet tummennettuna.

5.2 Kansallinen implementointi

Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin implementointia tarkastellaan kahden alaluvun kautta: lentoliikenteen päästökaupan sopivuus Suomen aikaisempaan institutionaaliseen rakenteeseen (koodit I1 ja I2) sekä implementoinnin kansallisen ”jouhevuus” (koodit I3 ja I4), jolla pyritään kartoittamaan sitä, miten uusien päästökauppatehtävien jako sekä niiden aloittaminen sujuivat.

5.2.1 Lentoliikenteen päästökaupan sopivuus Suomen institutionaaliseen rakenteeseen

Uusien tehtävien sopivuutta olemassa olevaan valtionhallintoon voidaan tarkastella instituutioiden halukkuudella ottaa vastaan uusia tehtäviä. Oletettavaa on, että mitä enemmän uusia ja aikaisemmasta poikkeavia tehtäviä instituutiolle on tulossa, sitä voimakkaammin se niiden tuloa vastustaa. Uusista tehtävistä koituu usein ylimääräisiä kustannuksia ja muuta vaivaa, siinäkin tapauksessa, että tehtävien mukana siirtyisi myös uusia resursseja vastaanottavaan instituutioon.

Lentoliikenteen päästökauppa päättyi lopulta Ilmailuhallinnon (nykyään Liikenteen turvallisuusvirasto) hoidettavaksi, vaikka ilmailuviranomaisen edustajat antavat haastatteluaineistossa ymmärtää, että päästökauppatehtävät eivät olleet siellä järkeviä. Ilmailuviranomaisen tehtävät ovat perinteisesti liittyneet pääasiassa lentoturvallisuusasioihin, eikä ympäristöosaamista ollut käytännössä lainkaan, ei myöskään resursseja sen hankkimiseen. Vastauksissa korostettiin, että viranomaisen ei päästökauppatehtäviä pyytänyt itselleen, vaan ministeriössä päätettiin antaa ne kenties hieman yllättäen ilmailuviranomaisen hoidettavaksi. Ilmailuviranomainen olisi kuitenkin ollut valmis antamaan tehtävän esimerkiksi ympäristöhallinnolle.

Luonnollinen ratkaisu olisi ollut antaa myös lentoliikenteen päästökauppatehtävät yleiselle päästökauppaviranomaiselle, Energiamarkkinavirastolle. EMV:n asiantuntija kuitenkin painotti, että heillä ei ollut tarvittavaa lentoliikenteen osaamista ja kontakteja lentoyhtiöihin, jotta virasto olisi tehtävät voinut ottaa hoitaakseen. Päästökaupan tarkkailu ja valvonta on luonteeltaan varsin teknistä, eikä EMV:ssä ollut lainkaan kokemusta lentokoneiden polttoaineenkulutuksen mittaamisesta, ilmailuviranomaisessa

asiasta tiedettiin edes jotain. EMV:ssä aristeltiin lentoliikennettä myös siitä syystä, että lentoliikenteen päästökauppa oli syntyessään ”edistyneempi” kuin perinteinen päästökauppa. Lentoliikenteessä moni päästöoikeuksien jakamiseen, päästöjen tarkkailuun ja niiden todentamiseen liittyvä tehtävä on harmonisoitu unionin laajuisesti, toisin kuin laitoksia koskevassa päästökaupassa. Energiamarkkinavirastossa katsottiin, että käytäntöjen yhteensovittaminen lentoliikenteen kanssa olisi vaikeaa. Myös yhteydenpito lentoliikenteen kansainvälisiin viranomaisorganisaatioihin olisi pitänyt rakentaa täysin alusta, eikä moiseen olisi ollut välttämättä halukkuutta.

Energiamarkkinaviraston rooli implementoinnissa oli lähinnä tukea teknisellä tasolla lain kirjoittamista. Vaikka jo varhaisessa vaiheessa oli selvää, että lentoliikenteen päästökauppa ei tule sen hoidettavaksi, oli EMV:llä paljon kokemusta päästökaupan viranomaistehtävien suorittamisesta ja niihin liittyvistä ongelmakohdista. EMV:ssä nähtiin luonnollisena lentoliikenteen tehtävien sijoittaminen ilmailuviranomaiselle, olihan direktiivin ja lain valmistelukin liikenneministeriön vastuulla. Valmius oli kuitenkin sielläkin ottaa uudet tehtävät vastaan.

Lentoyhtiöt kannattivat vahvasti lentoliikenteen päästökaupan hoitamista ilmailuviranomaisessa. Energiamarkkinavirasto oli niille täysin tuntematon toimija, eikä jo olemassa olevia kontakteja ilmailun puolelle tahdottu katkaista. Lentoyhtiön näkökulmasta on luonnollista, että kaikki viranomaistehtävät on keskitetty samaan instituutioon, jolloin molemminpuolinen tuntemus säilyy.

Viranomaisroolien jako oli lopulta seurausta direktiivin neuvottelemisesta liikenneministeriön alaisuudessa. Kun asia oli kerran liikennesektorille annettu, hoidettiin myös lainsäädännön toimeenpano siellä. Ministeriöllä oli tarve pitää lentoliikenne omalla hallinnonalallaan, siellä nähtiin päästökauppa liittyväksi laajemmin muuhun lentoliikennepolitiikkaan, ja tahdottiin pitää kaikki siihen vaikuttavat seikat omalla hallinnonalalla. Mielenkiintoinen yksityiskohta oli lisäksi se, että direktiiviä implementoitaessa kauppa- ja teollisuusministeriö ei suostunut sisällyttämään lentoliikennettä omaksi luvukseen yleiseen päästökauppalakiin, vaan ohjeisti LVM:ötä kirjoittamaan oman lain lentoliikenteen osalta. Järjestely on aiheuttanut tiettyjä sekaannuksia varsinkin kansainvälisessä vertailussa, mutta myös selkeyttänyt

viranomaisvastuita kansallisesti. Kyseessä oli myös eräänlainen kompromissi, sillä EMV:stä siirtyi virkamies Ilmailuhallinnon puolelle käynnistämään lentoliikenteen päästökauppaa. Tässä mielessä instituutioiden välinen tiedonvaihto toimi siis varsin joustavasti.

Lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä implementoidessa jouduttiin luomaan uusia tehtäviä valtionhallintoon, mikä usein tekee täytäntöönpanon kuviteltua vaikeammaksi. Uusien tehtävien sijoittamiselle oli käytännössä kaksi vaihtoehtoa, joista lopulta päädyttiin liikenneministeriön alaiseen virastoon. Huomionarvoista on, että uudesta tehtävästä ei varsinaisesti käyty kilpailua – päinvastoin se nähtiin ylimääräisenä taakkana toimeenpaneissa viranomaisissa. Tämä johti pienoiseen ”alkukankeuteen” lentoliikenteen päästökaupan velvoitteiden rakentamisessa, mutta mihinkään suurempiin ongelmiin ei kuitenkaan törmätty.

5.2.2 Implementoinnin jouhevuus

Lentoliikenteen päästökauppadirektiivi on varsin yksityiskohtainen luonteeltaan ja sen tavoitteena on pitkälti harmonisoidut käytännöt kautta jäsenvaltioiden. Se ei täten jättänyt juurikaan liikkumavaraa kansalliselle lainsäätämislle, mikä ilmenee implementoinnin yleisenä sujuvuutena. Tiettyä keskustelua nostattaneita kysymyksiä implementoinnissa nousi kuitenkin esiin, joista kenties voimakkaimpana huutokauppatulojen käyttö.

Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot päättämään huutokauppatulojensa käytöstä siten, että ”[K]yseiset tulot olisi käytettävä ilmastonmuutoksen torjumiseen EU:ssa ja kolmansissa maissa, muun muassa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen EU:ssa ja kolmansissa maissa, etenkin kehitysmaissa, vaikutusten lieventämiseen liittyvän tutkimuksen ja kehitystyön rahoittamiseen, ennen kaikkea ilmailun ja lentoliikenteen aloilla, päästöjen vähentämiseen tukemalla vähäpäästöistä liikennettä sekä yhteisön järjestelmän hallinnoinnista aiheutuvien kulujen kattamiseen. Huutokaupasta saaduilla tuloilla olisi rahoitettava myös energiatehokkuutta ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistävää maailmanlaajuista

rahastoa sekä metsien hävittämistä estäviä toimenpiteitä” (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 3d(4) artikla).

Ilmailun toimijat luonnollisesti tulkitsivat direktiivin tarkoittavan sitä, että lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokaupoista saatavat tulot tulee käyttää ilmailun ympäristötyöhön, jolloin ilmailusektorilta ei valuisi rahaa pois. Implementoinnissa mukana olleen valtiovarainministeriön mukaan tämänkaltaista suoraa korvamerkitsemistä ei voi tehdä valtion kassasta, koska sitä ei tehdä muidenkaan toimintojen suhteen. Huutokauppatalojen käytöstä ei lopulta kirjattu mitään lakiin, ja tulojen mahdollinen käyttö ilmailun ympäristötyöhön on vieläkin epäselvää. Ongelma konkretisoituu vasta, kun ensimmäiset lentoliikenteen oikeudet päästään huutokauppamaan, näillä näkymin syksyllä 2013.

Yrityksiltä, siis lentoyhtiöiltä, ei tullut enää implementointivaiheessa vastustusta päästökaupalle. Suurimmat taistelut oli jo käyty direktiivineuvotteluissa, eikä lentoyhtiöiden näkökulmasta ollut enää syytä hankaloittaa toimeenpanoprosessia. Ympäristöministeriössä oli kokemusta alkuperäisen päästökauppadirektiivin neuvotteluista vuosituhannen alussa, ja sen asiantuntija kuvaileekin lentoliikenteen neuvottelua ja implementointia ”paljon helpommaksi prosessiksi” kuin yleisen päästökaupan kohdalla. Teollisuuden vastustus oli tuolloin huomattavasti voimakkaampaa, eikä ollut aikaisempaa mallia, jonka pohjalle päästökauppajärjestelmän olisi voinut rakentaa.

Viranomaisten puolelta implementoinnissa nähtiin tärkeäksi omien toimintamahdollisuuksien turvaaminen. Resurssien jako oli luonnollisesti varsinkin Ilmailuhallinnon huolena, Energiamarkkinavirasto puolestaan kiinnitti aikaisempien kokemustensa perusteella huomion sanktioiden mukaan ottamiseen. Yleisessä päästökauppalaissa ei ole selkeästi määritelty sanktioita päästökaupparikkomuksista, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä viranomaiselle. Hieman yllättävästi otettiin esille myös EU:n heikko tuki täytäntöönpanovaiheessa; yleensä komissio on varsin ärhäkästi valvomassa direktiivien implementointia, mutta tässä tapauksessa vastauksista saa vaikutelman, jonka mukaan jäsenvaltiot olisi jätetty varsin yksin lakien kirjoittamisen jälkeisessä toimintojen käynnistämisessä.

5.3 Empiirisen aineiston tulkinta

Lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä valmistellut verkosto voidaan nähdä varsin nykyään tyypillisenä lainsäädäntöä valmistelevana politiikkayhteisönä. Yhä useammalla politiikka-alueella julkiset ja yksityiset toimijat koordinoivat yhdessä politiikan valmistelua ja täytäntöönpanoa (Papadopoulos 2010; Pierre & Peters 2000; Rhodes 1997; Kjær 2004). Onkin aiheellista pohtia, mitä politiikkaverkostojen yleistynyt käyttö tarkoittaa demokratian ja päätösten valmistelun kannalta. Puhtaasti poliittiset toimijat, kuten parlamentit, ovat vastuullisia äänestäjäkunnalle, mutta kuka valvoo verkostoa, jota ei välttämättä ole asetettu virallisesti, ja joka koostuu lukuisista eri sektorien toimijoista? Oleellista on lisäksi tarkastella, miten verkoston rakenne vaikuttaa sen lopputulokseen; voihan olla, että tietyllä tavalla kootut politiikkayhteisöt ovat kansanvallan kannalta erityisen hyödyllisiä, mikäli ne pystyvät toimimaan tehokkaasti yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti.

Ensiksi on hyödyllistä laajentaa politiikkaverkoston ominaisuuksien vaikutuksia hallinnon tehokkuudelle ja politiikan muutokselle. Empiirinen analyysi osoitti, että lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelu ja implementointi tapahtui Suomessa varsin pienessä, yhtenäisessä ja yksimielisessä ryhmässä. Aikaisemmassa teoretisoinnissa vastaavanlaisia ryhmiä on kutsuttu politiikkayhteisöiksi, erotuksena jäsenmäärältään laajemmille ja toiminnaltaan erimielisimmille asiaverkostoille (Marsh 1998; Howlett & Ramesh 1998). Ryhmän sisäisen koheesion vaikutusta sen toiminnalle on tutkittu jo kauan (esim. Verba 1961; Berndtson 2004, 164–65), ja on osoitettu jäsenten pienen lukumäärän ja tiiviin interaktion lisäävän todennäköisyyttä ryhmän konsensukselle ja yksimieliselle päätöksenteolle (Verba 1961, 22–29; Sandström & Carlsson 2008, 516–18). Merkkejä vastaavanlaisista ominaisuuksista löytyy myös lentoliikenteen päästökauppaverkostosta.

Sandström ja Carlsson (2008, 518–19) esittävät oman politiikkaverkostoanalyysinsä johtopäätöksissä, että vanhat ja vakiintuneet politiikkaverkostojen rakenteet johtavat helposti tehokkaaseen lopputulokseen, joka tosin tapahtuu innovatiivisuuden kustannuksella. Vaihtelemalla verkoston jäseniä saadaan puolestaan lisättyä innovatiivisuutta, mutta saatetaan heikentää ryhmän tehokkuutta, sillä informaation

transaktiokustannukset nousevat toisilleen tuntemattomien jäsenten välillä (vrt. myös Leifeld & Schneider 2012, 741–42). Edellä mainittuja ajatuksia seuraten, ryhmän rakennetta valittaessa joudutaan siis tekemään valintoja näiden ulottuvuuksien suhteen. Tehokkuus/innovatiivisuusjaottelu on havainnollistettu taulukossa 3.

Verkoston rakenne, yksimielisyys ja suoriutuminen		
Verkoston luonne	Yksimielinen/pieni	Ristiriitainen/suuri
Verkoston tehokkuus/ innovatiivisuus	Tehokas \longleftrightarrow Innovatiivinen	

Taulukko 3. Verkoston rakenne ja suoriutuminen.

On varsin helppo sanoa, että lentoliikenteen päästökauppaverkosto sijoittuu tällä yksinkertaisella jaottelulla lähemmäksi tehokkuuden kuin innovatiivisuuden päätä. Totta on, että verkosto käsitti kaikki lentoliikenteen toimijat, joita päästökauppa kosketi, joten ryhmän jäsenistön kattavuus ja täten sen legitimitetti toimijoiden parissa oli suuri. Verkosto oli myös varsin tehokas kannan muodostuksessaan, tiiviin interaktion ansiosta nopeastikin muuttuneisiin tilanteisiin pystyttiin reagoimaan ilman viivytyksiä. Verkosto oli lisäksi tuottelias; omien näkökulmien tueksi laadittiin runsaasti materiaalia EU-neuvotteluihin. Innovatiivisuuden puute ilmeni ennen kaikkea EU-neuvotteluissa, joissa ei kenties pystytty rakentamaan riittävästi kompromisseja muiden jäsenvaltioiden kanssa, jotta Suomen kannalta edullisempi ratkaisu olisi syntynyt. Huomattiin, että liikennesektorin näkökulmasta asetetut tavoitteet alkoivat luisua tavoittamattomiin, mutta uusia ratkaisupaketteja ei saatu riittävästi aikaiseksi. Hyvin vaikea on toisaalta sanoa, onko innovatiivisuuden puute vain näennäistä, ja Suomen kantojen tappion syynä vain yksinkertaisesti erittäin vaikea neuvotteluasema muutosta haluamattoman jäsenvaltioiden enemmistön edessä. Huomioitava on myös pienen jäsenvaltion resurssit; vaikuttaminen epäilemättä on helpompaa suurille jäsenvaltioille, joilla on varaa sitoa henkilökuntaa ja muita valmistelulle olennaisia resursseja neuvotteluihin enemmän kuin maissa, joilla on resursseiltaan suuriin maihin verrattuna suhteellisen kapea julkinen sektori. Esimerkkinä tästä voi mainita Yhdistyneiden kuningaskuntien tuottaman selvityksen maksuttomien oikeuksien jakotavoista (Faber, van de Vreede & Lee 2007), jolla oli huomattavaa merkitystä myös komission

mielipiteelle. Suomessa vastaavan mittakaavan töitä ei näin kireällä aikataululla ole mahdollista tehdä.

Verkoston rakenteen vaikutusta sen aikaansaannoksiin voidaan lähestyä Josselinia (1996) seuraten myös jakamalla kansallisen verkoston työskentely kolmeen vaiheeseen: toimijoiden ja resurssien aktivointiin, intressien aggregointiin kansallisen kannan muodostamiseksi sekä kansallisen kannan edustamiseen EU-neuvotteluissa (Josselin 1996, 298). Ensimmäisessä vaiheessa oleellista on politiikkaehdotukseen liittyvän asiantuntemuksen kartoittaminen mahdollisimman laajasti julkiselta ja yksityiseltä sektorilta. Tämän on tapahduttava nopeasti; EU-neuvotteluissa käännteet tapahtuvat usein arvaamatta, ja on oltava valmis reagoimaan muutoksiin. Toinen vaihe käsittää kansallisten toimijoiden intressien yhteensovittamisen valtion kannaksi. Toisen vaiheen kesto ja sujuvuus riippuvat huomattavasti käsiteltävästä asiasta ja siihen kytkeytyneiden intressien määrästä. Viimeinen vaihe EU-päätöksenteossa on edustaminen eurooppalaisissa neuvotteluissa, pääasiassa virallisten kanavien kautta, mutta myös neuvottelijoiden epävirallisten suhteiden avulla. (Josselin 1996, 298–99.)

Kun tarkastellaan lentoliikenteen päästökauppaverkoston toimintaa näiden kolmen vaiheen kautta, on helppo havaita, että kaksi ensimmäistä tuskin ovat tuottaneet suuria hankaluuksia direktiivin valmistelussa. Suomen verkosto kutsuttiin koolle ripeästi, ja se kattoi olennaiset toimijat julkiselta sekä yksityiseltä sektorilta. Verkoston yksimielisyys ja pieni koko tekivät intressien yhteensovittamisesta mutkatonta. Toimijat tunsivat lähes poikkeuksetta toisensa jo entuudestaan, suuria transaktiokustannuksia informaation välityksessä ei esiintynyt. Myös resurssien tuottaminen oli tasa-arvoista, eikä yhden toimijan valta ollut muita alistavaa. Josselin jakaakin saman huomion tämän työn tulosten kanssa: politiikkayhteisön olemassa olo vaikuttaisi mahdollistavan politiikkasektorin organisaatioiden tehokkaan ja vaivattoman yhteen kokoamisen kansallisen kannan muodostamiseksi (Josselin 1996, 300). Politiikkayhteisöt soveltuvat asiaverkostoa paremmin politiikkaohjelmien laatimiseen ja keskinäiseen neuvotteluun, mutta niiden heikkous saattaa olla proaktiivisten toimijoiden kohtaaminen ja kansainvälisten yhteyksien muodostaminen EU-tason neuvotteluvaiheessa (Josselin 1996, 300).

Verkoston tehokkuus on luonnollisesti hyvä signaali, jos se tarkoittaa verkoston työskentelyn olevan kontrolloitua ja sille allokoitujen resurssien käytön olevan kustannustehokasta. Tässä tapauksessa julkisia resursseja ei haaskata turhaan tehottomien verkostojen pyörittämiseen. Toisaalta voidaan pohtia, olisiko innovatiivisempien ratkaisujen kehittäminen voinut olla yhteiskunnan kannalta parempi vaihtoehto, jos niillä olisi EU-neuvotteluissa saavutettu Suomen kannalta edullisempi lopputulos.

6 Päätelmät

Tämän työn johdannossa esitettiin seuraavat tutkimuskysymykset: *1. millainen Suomen valmisteluverkosto oli rakenteeltaan, toiminnaltaan ja koheesioltaan? 2. Miten verkoston rakenne, toimintatavat ja koheesio vaikuttivat sen kykyyn ratkaista politiikkaongelmia?* Viimeisessä luvussa tarkastellaan näitä kysymyksiä esitettyä analyysiä vasten, ja pyritään löytämään niihin työn puitteissa löydettävissä olevat lopulliset vastaukset. Lopuksi pohdintaa laajennetaan jokaisen politiikan tutkimuksen työn kannalta olennaisen kysymyksen suuntaan: mitä merkitystä saaduilla tuloksilla on kansanvallalle?

Luvun viisi taulukko 2 kuvaa varsin kattavasti valmisteluverkoston rakenteen, toiminnan ja koheesion. Tiivistäen voidaan sanoa verkoston olleen enemmän politiikkayhteisön kuin asiaverkoston kaltainen, johtuen sen pienestä koosta, konsensushengestä sekä jatkuvasta interaktiosta. Ainoa ominaisuus, jossa voidaan nähdä poikkeamista politiikkayhteisön piirteistä, on verkoston jäsenten suhtautuminen ulkopuolisiin verkostoihin. Ulkopuolisiin verkostoihin pidettiin yhteyttä lähinnä verkoston jäsenten oman sektorin sisällä, eikä yhtenäistä koordinaatiota tässä suhteessa ollut.

Vaikka verkoston jäsenet toistuvasti korostivatkin jäsenyyden olleen kaikille avointa, herää sen liikennesektoripainottuneisuudesta ulkopuoliselle tarkastelijalle kysymyksiä. Miksi valmistelua koordinoitiin juuri liikenneministeriöstä? Miksi liikennepuolen argumentit painottuivat niin vahvasti valmistelussa? Miksi juuri nämä henkilöt osallistuivat aktiivisimmin verkoston työhön? Ympäristöjärjestöt ja muut kolmannen sektorin toimijat olivat yllättävän pienessä roolissa, vaikka päästökauppa on nimenomaan ympäristösääntelyä. Todennäköistä on, että lentoliikenteen erityistuntemus ja siihen liittyvät tekniset yksityiskohdat saivat asiantuntemuksen painottumaan ilmailualan toimijoihin. Kansalaisjärjestöjen vaikuttaminen direktiivin valmisteluun tapahtui kenties enemmän Euroopan tasolla suoraan parlamenttiin ja neuvostoon. On kuitenkin huomiota herättävää, että valtaosassa muita EU-maita valmistelu oli ympäristöhallinnon vastuulla, ja neuvotteluihin osallistui ympäristösektorin virkamies. Vertaileva tutkimus Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välillä olisi varmasti

hedelmällistä erojen selittämiseksi. Tämän työn puitteissa ei ollut resursseja laajemman vertailun toteuttamiseen.

Toista tutkimuskysymystä on pohdittu alaluvussa 5.3. Lentoliikenteen päästökauppaverkoston kohdalla on tultu tulokseen, jonka mukaan sen rakenne, toimintatavat ja tiivis koheesio johtivat sisäisessä toiminnassa tehokkaaseen, mutta ulkoisissa neuvotteluissa vähemmän innovatiiviseen valmisteluun (taulukko 3). Valmisteluprosessin alkuvaiheessa toimijoiden ja resurssien aktivointi sekä intressien aggregointi sujuivat luontevasti. EU-neuvottelutilanteeseen tultaessa ei tehokkuus kantanut enää niin pitkälle, että direktiiviluonnosta oltaisi saatu muutettua oleellisesti Suomen kannalta edullisempaan suuntaan. Haastatteluissa esiin noussut tarve reagoida aikaisemmin ehdotukseen lentoliikenteen päästökauppadirektiivistä varmasti vaikutti tähän osaltaan, mutta komissiossa ja suurissa jäsenvaltioissa vallinnut voimakas tahto viedä direktiiviä eteenpäin ehdotetussa muodossaan todennäköisesti vaikeutti Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion mahdollisuuksia vaikuttaa.

Mikäli hyväksymme oletuksen, jonka mukaan politiikkaverkostoilla on suuri merkitys päätösten valmisteluun, tulee pohtia mikä on verkostojen suhde kansanvaltaan. Verkostot ovat usein valmisteluelimiä, eivätkä ne tee poliittisia päätöksiä. Tärkeää on siis tietää, johtaako politiikkaverkostossa tehty työ esimerkiksi liian tekniseen ja monimutkaiseen esitykseen, jota vaaleilla valitut päättäjät eivät välttämättä ymmärrä. Torfing (2007, 19–20) muistuttaa, että verkostojen kautta muodostuvan hallinnan tulisi olla tehokkaan lisäksi myös demokraattista. Demokratian ulottuvuus unohtuu usein verkostoista, kun demokratia määritellään kansalaisten avoimen osallistumisen, poliittisten eliittien kilpailun sekä valmistelun tilivelvollisuuden kautta (ks. myös Papadopoulos 2010). Tässä suhteessa lentoliikenteen päästökauppaverkosto ei näyttäydy kovin demokraattisena; ryhmä oli pieni ja tiivis eikä se järkevästi kannustanut kansalaisia osallistumaan työhönsä.

Politiikkaverkostot eivät kuitenkaan johda automaattisesti demokratian heikkenemiseen. Niin sanottu republikaaninen näkemys demokratiasta korostaa laajaa ja kattavaa keskustelua valmisteltavasta päätöksestä, johon kaikki halukkaat asianosaiset voivat osallistua (Torfing 2007, 19). Republikaaniseen demokratiaan kuuluu ajatus, jonka

mukaan päätös on hyväksyttävissä, kun siihen saadaan keskustelun kautta yhteisymmärrys (Setälä 2003, 207). Tässä mielessä politiikkaverkostot voivat vahvistaa demokratiaa. Jos niiden kautta saadaan valjastettua syvällistä osaamista yhteisten päätösten valmisteluun, ovat verkostojen hyödyt ilmeiset. Syvälinen valmistelutietämys täytyy tosin aina olla tavalla tai toisella kiinnitetty kansanvallan kontrolliin (Torfing 2007, 20). Laajentamalla politiikkaverkostoa voidaan myös parantaa poliittisen päätöksenteon legitimitettä, kun suurempi joukko ihmisiä osallistuu valmisteluun (Van Buuren, Edelenbos & Klijn 2007, 154).

Jos seurataan republikaanista näkemystä demokratiasta, lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä valmistellut politiikkaverkosto syvensi edustuksellisen demokratian tietämystä käsiteltävästä politiikkaongelmasta. Se keräsi yhteen ilmailu- ja päästökauppa-alojen asiantuntijat, jotka tuottivat välillä hyvinkin teknistä materiaalia Suomen kannanmuodostukseen. Legitiimi päätösten valmistelu tuskin olisi onnistunut ilman vastaavaa ryhmää. Myös implementointivaiheessa tarvittiin päästökaupan teknistä asiantuntemusta. Tässä vaiheessa verkostossa välittyi arvokasta tietoa järjestelmän toiminnasta, mikä oli varmasti hyödyllistä demokratian kannalta, kun uuden tehtävän aloittaminen helpottui. Verkoston sisällä keskustelua käytiin epäilemättä perusteellisesti, joten siinä mielessä republikaaninen demokratia varmasti toteutui.

On muistettava, että politiikkaverkoston yhteys demokraattiseen kontrolliin ei ole mustavalkoinen kysymys. Pikemminkin kyse on ominaisuudesta, jonka voimakkuus vaihtelee tapauksittain (Torfing 2007, 20). Joissain tapauksissa käsiteltävä asia herättää suurta julkista mielenkiintoa esimerkiksi laajojen yhteiskunnallisten vaikutustensa vuoksi, jolloin myös valmistelu on tarkemmassa julkisessa tarkastelussa. Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin valmistelu tai direktiivin implementointi ei suurempaa valtakunnanjulkisuutta saanut, eikä valmisteluverkostoon haastattelujen perusteella ollut sellaisia halukkaita osallistujia, joita sinne ei olisi otettu. Demokraattiseen kontrolliin direktiivin- ja lainvalmistelu yhdistyivät eduskuntakäsittelyssä, jota tarkastellaan seuraavassa.

Lentoliikenteen päästökauppaverkoston tulokset punnittiin lopulta eduskunnassa, jonka valiokunnat toivat kansanvallan ulottuvuuden valmisteluun. Direktiiviehdotuksen

käsittely lähetettiin eduskunnassa EU-asiana suureen valiokuntaan, mutta käytännössä suurin valmistelutyö tehtiin liikenne- ja viestintävaliokunnassa sen asiaan antamien lausuntojen pohjalta. Myös ympäristö- sekä talousvaliokunta antoivat lausuntoja direktiiviehdotukseen. Valiokuntien lausunnot myötäilevät pitkälti valtioneuvoston kirjelmiä direktiiviehdotuksesta (U 74/2006 vp sekä siihen liittyvät jatkokirjelmät 12.10.2007 sekä 3.7.2008). Tämä ei liene yllättävää, sillä suurin osa valiokuntiin kutsutuista asiantuntijoista oli samoja, jotka kuuluivat varsinaiseen valmisteluverkostoon. Kuitenkin, varsinkin ympäristövaliokunnassa oli kutsuttuna asiantuntijoita, jotka eivät varsinaiseen valmisteluryhmään kuuluneet. Tutkielman lopuksi onkin tarpeellista luoda katsaus näiden ympäristöjärjestöjen edustajien valiokuntalausuntoihin, ja tarkastella oliko niillä oleellisesti poikkeavia näkemyksiä lentoliikenteen päästökaupan valmistelusta.

Ympäristövaliokunta käsitteli lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä ensimmäisen kerran istunnossaan 13.2.2007 (YmVL 59/2006 vp). Tuolloin valiokunnassa kuultavina olivat haastateltujen Risto Saaren, Magnus Cederlöfin, Nina Routti-Hietalan ja Kari Kolin lisäksi energiakampanjoitsija Lauri Myllyvirta Greenpeacesta sekä ekoenergiavastaava Kaarina Toivonen Suomen luonnonsuojeluliitosta. Näiden lisäksi Maan ystävät oli toimittanut valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

Ympäristöjärjestöt kannattivat yleisesti lentoliikenteen sisällyttämistä EU:n päästökauppajärjestelmään. Liikennesektorin toimijoihin verrattuna niillä oli kuitenkin kunnianhimoisempia tavoitteita järjestelmän suhteen. Yleisesti korostettiin päästökauppaa hyvänä ensiaskeleena lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi, mutta painotettiin myös muiden keinojen tarpeellisuutta. Etenkin luonnonsuojeluliitto kannusti vahvasti polttoaineveron käyttöönottoon. Myös Maan ystävät peräänkuuluttivat päästökauppaa pidemmälle meneviä toimenpiteitä. Muita yhdistäviä tekijöitä ympäristöjärjestöjen lausunnoissa olivat mahdollisimman laaja maantieteellinen kattavuus, kireämpi päästökatto sekä suuri huutokauppaosuus päästöoikeuksien jaolle.

Ympäristövaliokunta käsitteli direktiiviehdotusta toiseen otteeseen 4.12.2007 (YmVL 18/2007 vp). Uusina tahoina tähän istuntoon lausuntonsa olivat toimittaneet europarlamentaarikot Satu Hassi (vihr.) sekä Riitta Myller (sd.). Samat lausunnot oli

toimitettu myös liikenne- ja viestintävaliokunnan 5.12.2007 (LiVL 20/2007 vp) pidettyyn kokoukseen. Näistä lausunnoista Hassin versio on ympäristötavoitteiden sitovuuden kannalta vaativampi; Hassi kannattaa Euroopan parlamentin kantaa, ja muun muassa vaatii lentoliikenteen päästökaupan aloittamista jo vuodesta 2011, neljänneksen oikeuksista huutokauppaamista, kerrointa lentoliikenteen hiilidioksidipäästöille sekä polttoaineveroa. Kertoimen mukaanottoa Hassi perustelee sillä, että lentokoneen saastuttamalla hiilidioksiditonilla on suurempi vaikutus ilmastolle kuin maan päällä päästetyllä tonnilla. Kymmenen kilometrin korkeudessa hiilidioksidi aiheuttaa lausunnon mukaan ”paljon suuremman kasvihuonevaikutuksen”. Myller muistuttaa lausunnossaan kilpailun vääristymien välttämisestä sekä maailmanlaajuisen järjestelmän luomisen välttämättömyydestä. Myllerinkin mielestä komission ehdotusta tiukempi päästökatto lentoliikenteelle on tarpeen. Huomionarvoista on, että molemmat europarlamentaarikot ottivat kantaa RTK- ja ATK-malleihin maksuttomien oikeuksien jakoperusteena. Hassi näkee, että RTK-malli ”kannustaa lentämään mahdollisimman täysiä koneellisia, eli kannustaa resurssitehokkuuteen”. Myllerin mukaan ”ATK-mallille ei ole löytynyt tieteellistä näyttöä eikä siten poliittista tukea”.

Kun direktiivi oli hyväksytty, hallitus antoi esityksensä laiksi lentoliikenteen päästökaupasta (HE 209/2009 vp). Kuten aikaisemmin on todettu, lentoliikenteen päästökauppadirektiivi oli tiukka toimeenpanodirektiivi, eikä kansallista joustovaraa juuri ollut. Mietinnön hallituksen esityksestä laati liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVM 29/2009 vp), mietintöön lausunnot antoivat perustuslakivaliokunta (PeVL 36/2009 vp), talousvaliokunta (TaVL 36/2009 vp) sekä ympäristövaliokunta (YmVL 38/2009 vp). Asiantuntijalausuntoja valiokunnissa esittivät pitkälti samat tahot kuin direktiivinkin valmistelun kohdalla. Hallituksen esitykseen annetut lausunnot ovat selkeästi yksityiskohtaisempia kuin direktiiviin annetut, monet niistä jopa käsittelevät asioita, joihin ei kansallisessa laissa voi enää vaikuttaa.

Valmisteluverkoston ulkopuolisista instituutioista lausuntoja antoivat muun muassa luonnonsuojeluliitto, Satu Hassi sekä VR. Luonnonsuojeluliitto painotti edelleen päästökauppaa pelkkänä ensiaskeleena, ja halusi laittaa lentokerosiinin verolle (YmVL 38/2009 vp). Hassin lausunto on varsin yksityiskohtainen, mutta muutosehdotuksia lakiin siinä ei juuri esitetä (TaVL 36/2009 vp). Kansalliseen lainsäätämiseen kenties

kiinnostavimman ulottuvuuden tuo VR, jonka lausunnossa otetaan kantaa liikennemuotojen väliseen kilpailuasetelmaan (TaVL 36/2009 vp). VR pitää positiivisena sitä, että lentoliikenne otetaan mukaan päästökauppaan, jolloin kilpailuetu jo aikaisemmin päästökauppaan kuuluvaan energiantuotantoon poistuu. Varsinkin lyhyet lennot nähdään VR:n lausunnossa olevan korvattavissa junamatkoilla. Myös luonnonsuojeluliitto kannattaa lentoreittien korvaamista junavuoroilla niin kansallisesti kuin Euroopan laajuisestikin. Direktiiviä valmistelleessa verkostossa liikennemuotojen väliisiin valintoihin ei kiinnitetty huomiota.

Viimeistään valiokuntaan annettuja lausuntoja tarkastellessa käy ilmi, että varsinkin ympäristötoimijoilla oli muista eriäviä mielipiteitä siitä, millaiseksi lentoliikenteen päästökauppa tulisi rakentaa. Ne toivat esille argumentteja, joita liikennesektorin viranomaiset tai lentoyhtiöt eivät maininneet omassa valmistelutyössään. Lentoliikenteen päästökauppaverkoston liikennepainotteisuus korostuu näiden havaintojen valossa entisestään, ja kuten aiemmin mainittu, vertaileva lisätutkimus saattaisi selittää Suomen valmistelun eroja muihin jäsenvaltioihin. Kenties tarkastelua vaatisivat myös valiokuntien käytännöt kuultavien asiantuntijoiden valitsemisessa; olisiko vielä löytynyt taho, jolla olisi ollut asiaan lausuttavaa, mutta ei siihen mahdollisuutta saanut? ⁵

Politiikkaverkostojen tutkiminen on olennaisessa asemassa, kun pyrimme luomaan kuvaa päätösten valmistelusta. Suomi on osa Euroopan unionia, johon kohdistuu jatkuvasti vaatimuksia lisätä avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. EU:n päätöksenteko on usein monimutkainen prosessi, ja on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan politiikkaverkostot ovat välttämätön osa Euroopan laajuisen poliittisen järjestelmän toimintaa (esim. Warleigh 2003, 22). Politiikkaverkostot ja ”epävirallinen hallinta” voivat auttaa unionia legitimoimaan asemaansa unionin kansalaisten silmissä, jos ne saavat ihmiset osallistumaan enemmän päätöksentekoon (Warleigh 2003, 23). Näin toimiakseen verkostojen tulisi omaksua kansalaisten osallistaminen verkoston toimintaan tärkeimmäksi lähtökohdakseen.

⁵ Valiokuntien epätasaisesti painottuneista asiantuntijakutsuista ks. esim. Helsingin Sanomat 28.4.2013.

Kansanvallan vahvistamisen lisäksi politiikkaverkostoilla on merkittävä rooli jäsenvaltioiden vaikuttamiselle unionin toimielimissä. EU:n päätöksentekoon pyrkii jatkuvasti vaikuttamaan valtava joukko eturyhmiä erilaisten vuorovaikutussuhteiden kautta. Unionilla ei ole yhtenäistä kommunikaation areenaa, jonka kautta vuoropuhelu ryhmien välillä tapahtuisi, vaan jokainen toimija valitsee omat kanavansa viestinsä kertomiseksi (Schmidt 2006, 262—63). Niinpä myös jäsenvaltioille on tärkeää luoda omat verkostonsa kansallisten etujen ajamiseksi. Politiikkaverkostot ovat tulleet jäädäkseen, ja valtioiden on vastattava niiden luomaan haasteeseen päätösten valmistelussa.

Lähteet

Alasuutari, Pertti. 2011. *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Andrus, Katherine B. 2012. Beyond Aircraft Emissions: The European Court of Justice's Decision May Have Far-Reaching Implications. *Air & Space Lawyer*. Vol. 24, Issue 4, 1–16.

Arts, Bas, Liefferink, Duncan, Kamstra, Jelmer ja Ooijevaar, Jeroen. 2008. The gap approach: what affects the direction of environmental policy convergence? Teoksessa Holzinger, Katharina, Knill, Christoph ja Arts, Bas (toim.). 2008. *Environmental Policy Convergence in Europe: The Impact of International Institutions and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bartels, Lorand. 2012. *The Inclusion of Aviation in the EU ETS: WTO Law Considerations*. Trade and Sustainable Energy Series. Issue Paper No.6. Geneve: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Benson, Kenneth J. 1982. A framework for policy analysis. Teoksessa Rogers, David L. ja Whetten, David A. (toim.). *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Berndtson, Erkki. 2004. *Politiikka tieteenä – johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Braun, Marcel. 2009. The evolution of emissions trading in the European Union –The role of policy networks, knowledge and policy entrepreneurs. *Accounting, Organizations and Society* 34, 469–487.

Braun, Marcel ja Santarius, Tilman. 2008. Climate Politics in the Multi-Level Governance. *Wuppertal Papers*. No. 172. June 2008.

Burcell, Graham, Gordon, Colin ja Miller, Peter. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality. With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.

Climatepedia. 2012. Carbon Markets: Knowledge. Luettu 4.10.2012 osoitteesta <http://www.climatepedia.org/Carbon-Markets-Emissions-Trading>.

Coase, Ronald H. 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, Volume III, 1–44.

Dales, John H. 1968. *Pollution, Property and Prices. An Essay in Policy-Making and Economics*. Toronto: University of Toronto Press.

Delbeke, Jos. 2012. Preparations for phase 3 on track for reinforced EU ETS. Puhe Brysselissä 27.9.2012. Luettu 4.10.2012 osoitteessa http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012092801_en.htm.

Egenhofer, Christian. 2007. The Making of the EU Emissions Trading Scheme: Status, Prospects and Implications for Business. *European Management Journal*. Vol. 25, No. 6, pp. 453–463.

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Euroopan komissio 2012. *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council derogating temporarily from Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community*. COM (2012) 697 final.

Euroopan komissio. 2008. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementing European Community Environmental Law*. Brysseli: Euroopan komissio.

Euroopan unionin tuomioistuin. 2011. Tuomio asiassa C-366/10. 21.12.2011.

Fairbass, Jenny ja Jordan, Andrew. 2003. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection. Teoksessa Christiansen, Thomas ja Piattoni, Simona (toim.). 2003. *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Foucault, Michel. 1994. *Power*. New York: New Press.

Foucault, Michel. 1991. Governmentality. Teoksessa Burcell, Graham, Gordon, Colin ja Miller, Peter. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality. With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.

Gordon, Colin. 1991. Governmental rationality: an introduction. Teoksessa Burcell, Graham, Gordon, Colin ja Miller, Peter. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality. With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.

Haites, Erik. 2011. Linking emissions trading schemes for international aviation and shipping emissions. *Climate Policy*, 9:4, 415–430.

Hildebrand, Philipp M. 1992. The European community's environmental policy, 1957 to '1992': From incidental measures to an international regime? *Environmental Politics*. 1:4, 13–44.

Holzinger, Katharina, Knill, Christoph ja Arts, Bas (toim.). 2008. *Environmental Policy Convergence in Europe: The Impact of International Institutions and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Howlett, Michael ja Ramesh, M. 1998. Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Policy Process. *Policy Studies Journal*, Vol 26, No. 2, 466–481.

Howse, Robert. 2012. Commentary: The Political and Legal Underpinnings of Including Aviation in the EU ETS. Teoksessa Bartels, Lorand. 2012. *The Inclusion of Aviation in the EU ETS: WTO Law Considerations*. Trade and Sustainable Energy Series. Issue Paper No.6. Geneve: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger K. W. ja Zito, Anthony. 2005. The Rise of “New” Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, Vol. 53, 477–496.

Josselin, Daphné. 1996. Domestic policy networks and European negotiations: evidence from British and French financial services. *Journal of European Public Policy*, 3:3, 297–317.

Karppi, Ilari ja Sinervo, Lotta-Maria. 2009. Johdannoksi: Uusi hallintatapa tutkimuksen haasteena. Teoksessa Karppi, Ilari ja Sinervo, Lotta-Maria (toim.). 2009. *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Kjær, Anne Mette 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Knill, Christoph ja Lenschow, Andrea. 2011. Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy* 5:4, 595–614.

Knill, Christoph, Sommerer, Thomas ja Holzinger, Katharina. 2008. Degree and direction of environmental convergence: analysis of aggregate data. Teoksessa Holzinger, Katharina, Knill, Christoph ja Arts, Bas (toim.). 2008. *Environmental Policy Convergence in Europe: The Impact of International Institutions and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, Christoph ja Liefferink, Duncan. 2007. *Environmental Politics in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.

Laurikka, Harri. 2006a. Johdatus ympäristöhyödykkeiden markkinoihin. Teoksessa Nykänen, Jussi (toim.), *Päästökauppa ja ympäristöhyödykkeiden markkinat*. Helsinki: Edita.

Laurikka, Harri. 2006b. Päästökaupan liiketoimintavaikutukset. Teoksessa Nykänen, Jussi (toim.), *Päästökauppa ja ympäristöhyödykkeiden markkinat*. Helsinki: Edita.

Lefevere, Jürgen. 2008. The EU Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme. Teoksessa Yamin, Farhana (toim.). *Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms*. Lontoo: Earthscan.

- Leifeld, Philip ja Schneider, Volker. 2012. Information Exchange in Policy Networks. *American Journal of Political Science*, Vol 56, No. 3, 731–744.
- Majone, Giandomenico. 1997. The new European agencies: regulation by information. *Journal of European Public Policy*, 4:2, 262–275.
- Marks, Gary. 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. Teoksessa Cafruny, Alan ja Rosenthal, Glenda (toim.). *The State of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 391–411.
- Marsh, David. 1998. The Development of the policy network approach. Teoksessa Marsh, David. *Comparing Policy Networks*. Buckingham, Open University Press.
- Meltzer, Joshua. 2012. Climate Change and Trade – The EU Aviation Directive and the WTO. *Journal of International Economic Law*. 15(1), 111–156.
- Miller, Peter ja Rose, Nikolas. 2008. *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Mykkänen, Juri. 2001. Eliittihaastattelu. *Politiikka*, 43:2, 108–127.
- Nelissen, Dagmar ja Faber, Jasper. 2012. *Costs and Benefits of Stopping the Clock. How Airlines Profit from Changes in the EU ETS?* Delft: CE Delft.
- Nykänen, Jussi, Roglieri, Mauro ja Voogt Monique. 2006. Velvoitepohjaiset päästökauppajärjestelmät. Teoksessa Nykänen, Jussi (toim.), *Päästökauppa ja ympäristöhyödykkeiden markkinat*. Helsinki: Edita.
- Oberthür, Sebastian. 2003. Institutional interaction to address greenhouse gas emissions from international transport: ICAO, IMO and the Kyoto Protocol. *Climate Policy*, 3:3, 191–205.
- Ostrom, Elinor. 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *The American Political Science Review*. 92:1, 1–22.
- Papadopoulos, Yannis. 2010. Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33:5, 1030–1049.
- Peters, Guy B. 2008. Governance Through the Political System: Making and Implementing Policy. *The IPSA Conference on International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives*, Montréal. 31 pp.
- Peters, Guy B. 1998. Policy networks: myth, metaphor and reality. Teoksessa Marsh, David. *Comparing Policy Networks*. Buckingham, Open University Press.
- Pierre, Jon ja Peters, Guy B. 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pressman, Jeffrey L. ja Wildavsky, Aaron. 1984. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

Quaglia, Lucia, De Francesco, Fabrizio ja Radelli, Claudio M. 2008. Committee Governance and Socialization in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 15:1, 155–166.

Rhodes, Rod A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Ballamoor, Buckingham: Open University Press.

Sandström, Annica & Carlsson, Lars. 2008. The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. *The Policy Studies Journal*, Vol 36, No. 4, 497–524.

Schmidt, Vivien A. 2006. *Democracy in Europe: the EU and national politics*. Oxford: Oxford University Press.

Setälä, Maija. 2003. *Demokratian arvo – Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Skærseth, Jon Birker ja Wettstad, Jørgen. 2008. *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-Making and Implementation*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.

Solomon, Barry D. 1999. New directions in emissions trading: the potential contribution of new institutional economics. *Ecological Economics*. No. 30, 371–387.

Torfin, Jacob. 2007. Introduction: Democratic Network Governance. Teoksessa Marcussen, Martin ja Torfin, Jacob (toim.). *Democratic Network Governance in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Trafi. 2012. Lentoliikenteen päästökauppa. Luettu 4.10.2012 osoitteesta <http://www.trafi.fi/ilmailu/ymparistoasiat/paastokauppa>.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tupamäki, Matti. 1999. Valtion rikosoikeudellisen toimivallan ulottuvuus kansainvälisessä oikeudessa. *Finnish Branch of International Law Association*. No. 8. Helsinki: PMS Print Oy.

Van Buuren, Arwin, Edelenbos, Juriain ja Klijn, Erik-Hans. 2007. Interactive Governance in the Netherlands: The Case of the Scheldt Estuary. Teoksessa Marcussen, Martin ja Torfin, Jacob (toim.). *Democratic Network Governance in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Verba, Sidney. 1961. *Small Groups and Political Behavior*. New Jersey: Princeton University Press.

Vlachou, Andriana ja Konstantinidis, Charalampos. 2010. Climate Change: The Political Economy of Kyoto Flexible Mechanisms. *Review of Radical Political Economics*. 42(1), 32–49.

Warleigh, Alex. 2003. Informal governance: improving EU democracy? Teoksessa Christiansen, Thomas ja Piattoni, Simona (toim.). 2003. *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Wilder, Martijn. 2008. Implementing the Clean Development Mechanism and emissions trading beyond Europe. Teoksessa Yamin, Farhana (toim.). *Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms*. Lontoo: Earthscan.

Woerdman, Edvin, Couwenberg, Oscar ja Nentjes, Andries. 2009. Energy prices and emissions trading: windfall profits from grandfathering? *European Journal of Law and Economics*. 28:(2), 185–202.

Aineistolähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta.

Faber, Jasper, van de Vreede, Gerdien ja Lee, David S. 2007. *The Impacts of the Use of Different Benchmarking Methodologies on the Initial Allocation of Emission Trading Scheme Permits to Airlines*. Manchester: Manchester Metropolitan University.

HE 209/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta.

LiVL 20/2007 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto 5.12.2007.

PeVL 36/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 1.12.2009.

TaVL 36/2009 vp. Talousvaliokunnan lausunto 25.11.2009.

Tervonen, Juha. 2005. *Lentoliikenteen kasvihuonekaasujen päästökauppa Euroopan yhteisössä, esiselvitys*. Vantaa: Ilmailulaitos.

U 74/2006 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (lentoliikenteen päästökauppa).

YmVL 38/2009 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto 20.11.2009.

YmVL 59/2006 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto 13.2.2007.

YmVL 18/2007 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto 4.12.2007.

Haastattelut

Cederlöf, Magnus 19.12.2012
Ihamäki, Kati 18.12.2012
Ilme, Jarno 13.2.2013
Koli, Kari 15.1.2013
Lohko, Katja 18.12.2012
Mäkelä, Yrjö 12.2.2013
Routti-Hietala, Nina 13.3.2013
Saari, Risto 30.11.2012
Tupamäki, Matti 8.1.2013
Viinikainen, Mikko 11.1.2013

Liite 1: Haastattelulomake

(Puoliavoin teemahaastattelu)

1 Verkoston jäsenet ja toiminta

- 1.1 Kuinka tiiviiksi koit verkoston toiminnan? Kuinka usein verkosto kokoontui ja oliko interaktio välitöntä? Oliko jäsenyys verkostossa mielestäsi virallinen vai epävirallinen? Oliko valmisteluun helppo päästä mukaan halutessaan?
- 1.2 Oliko jäsenyys jatkuva vai väliaikainen? Otettiin verkostoon uusia väliaikaisia jäseniä esimerkiksi tuomaan osaamista tiettyyn erityiskysymykseen?
- 1.3 Käsiteltiin verkostossa vain lentoliikenteen päästökauppaan liittyviä asioita, vai samalla laajempiakin asiakokonaisuuksia?
- 1.4 Mikä oli oma roolisi verkostossa? Olitko/oliko edustamasi instituutio keskeisessä asemassa vai lähinnä seuraajana?
- 1.5 Oliko verkostossa mielestäsi riittävän kattava edustus? Tulivatko kaikki mahdolliset näkökulmat esiin?

2 Verkoston sisäiset suhteet

- 2.1 Kuinka kuvailisit verkoston sisäisiä hierarkioita? Oliko jokin toimija selkeästi määräävämmässä asemassa muihin nähden?
- 2.2 Ajoiko määräävässä asemassa ollut voimakkaasti omaa agendaansa verkoston kantaa muodostettaessa? Onnistuttiinko siinä?
- 2.3 Koitko edustamasi instituution edun toteutuneen valmistelussa?
Jos ei, niin missä seikoissa ei toteutunut?
- 2.4 Oliko verkosto yksimielinen? Esiintyikö työskentelyssä merkittäviä konflikteja jäsenten välillä?
Jos esiintyi, niin mitä asioita konfliktit koskivat?

3 Tiedon kulku valmisteluverkostossa

- 3.1 Oliko jokaisella jäsenellä avoin pääsy verkostossa käsiteltävään tietoon?
- 3.2 Tuottivatko jäsenet itse tietoa tasapuolisesti verkoston käyttöön?
- 3.3 Jaettiin tietoa verkoston ulkopuolelle? Entä otettiin sitä avoimesti vastaan muilta ulkopuolisilta toimijoilta?

4 Verkoston suhde ulkopuolisiin verkostoihin

- 4.1 Kuinka paljon verkosto kommunikoi muiden jäsenvaltioiden vastaavien valmisteluelinten kanssa kansallisessa valmisteluvaiheessa?
- 4.2 Vaikuttivatko muiden maiden kannat Suomen suhtautumiseen lentoliikenteen päästökauppadirektiiviä kohtaan? Entä vaikuttiko mahdollinen komission painostus, esim. vaikutustenarvioidokumentin muodossa?
- 4.3 Kuinka paljon mahdollinen ICAO:ssa tulevaisuudessa neuvoteltava maailmanlaajuinen päästöjenvähennysjärjestelmä vaikutti Suomen innokkuuteen ajaa EU:n päästökauppaa? Tarvittiinko lentoliikenteen päästökauppaa Suomessa?

5 Verkoston tulokset

- 5.1 Onnistuttiinko verkostossa kartoittamaan Suomelle yhtenäinen kanta lentoliikenteen päästökauppadirektiivistä?

5.2 Luettele Suomelle tärkeät seikat, jotka direktiivissä olisi pitänyt ottaa huomioon, ja jotka siitä jäivät pois.

6 Kansallinen toimeenpano

6.1 Jättikö direktiivi mielestäsi paljon liikkumavaraa kansalliseen toimeenpanoon?

6.2 Aiheuttiko direktiivin toimeenpano kansallisia konflikteja eri toimijoiden välillä?

6.3 Kuinka lentoliikenteen päästökaupan toimivaltainen viranomainen valittiin?

Edellyttikö direktiivin implementointi uusien instituutioiden luomista?

6.4 Oliko päästökaupan edellyttämien tehtävien luominen vaivalloista? Olivatko siihen käytetyt resurssit pois jostain muusta olennaisesta toiminnosta? Oliko direktiivin toimeenpaneminen mielestäsi tehokasta?

Liite 2: Työssä käytetyt lyhenteet

AEA: Association of European Airlines, eurooppalaisten lentoyhtiöiden etujärjestö

IATA: International Air Transport Association, Kansainvälinen ilmakuljetusliitto

ICAO: International Civil Aviation Organization, YK:n alainen Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö

IH: Ilmailuhallinto

IL: Ilmailulaitos

IMO: International Maritime Organization, Kansainvälinen merenkulkujärjestö

LVM: Liikenne- ja viestintäministeriö

N-ALM: Nordisk Arbetsgrupp för Luftfartens Miljöfrågor, Pohjoismaiden ilmailuviranomaisten ympäristötyöryhmä

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change, YK:n ilmastopöytäkirja

YM: Ympäristöministeriö